

Posebno poročilo

S pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, se spodbuja angažiranost na lokalni ravni, vendar o dodatnih koristih še ni zadostnih dokazov



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–XI
Uvod	01–18
Razvoj pristopa Leader	01–16
Prejšnje revizije	17–18
Obseg revizije in revizijski pristop	19–23
Opažanja	24–75
Lokalne akcijske skupine spodbujajo angažiranost na lokalni ravni, vendar pomenijo dodatne stroške, njihovi postopki odobritve pa so počasni	24–44
Lokalne akcijske skupine pomenijo dodatne stroške	25–30
Večina držav članic je uporabila ustrezne postopke za odobritev lokalnih akcijskih skupin, vendar nekatere pri izbiri strategij lokalnega razvoja niso upoštevale minimalne zahteve glede kakovosti	31–37
Lokalne akcijske skupine so projekte odobrile počasneje, kot je bilo pričakovano	38–41
S pristopom Leader se spodbuja angažiranost na lokalni ravni, vendar so ženske in mladi premalo zastopani v lokalnih akcijskih skupinah	42–44
Dodatne koristi pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, še vedno niso bile dokazane	45–63
Komisija je začela vrednotiti koristi pobude Leader	47–53
Države članice so pobudo Leader uporabile za financiranje projektov, ki izhajajo iz lokalnih strategij, toda za nekatere projekte so obstajali drugi specifični programi porabe	54–60
Čeprav strokovnjaki menijo, da je težko ovrednotiti nekatere potencialne koristi pristopa Leader, je Sodišče našlo dokaze, da bi bilo to mogoče storiti	61–63
Zaradi pristopa financiranja iz več skladov je financiranje projektov lokalnega razvoja bolj zapleteno	64–75
Zaključki in priporočila	76–84

Priloge

Priloga I – Specifični kazalniki v zvezi s pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost

Priloga II – Spremljanje izvajanja priporočil iz Posebnega poročila 05/2010, ki ga je Sodišče opravilo za to revizijsko poročilo

Priloga III – Seznam revidiranih projektov (stanje odhodkov maja 2021)

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I EU je leta 1991 uvedla program Leader kot pobudo s pristopom od spodaj navzgor, da bi podprla razvoj prikrajšanih podeželskih regij s projekti za obravnavo lokalnih potreb. Od leta 2014 uporablja pristop Leader (znan kot lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost) za več tokov financiranja EU na podeželskih, mestnih in obalnih območjih.

II Glavna značilnost pristopa Leader je vključevanje lokalnih skupnosti v razvoj projektov in postopke odločanja z uporabo participativne metode in metode s pristopom od spodaj navzgor. Dejavnosti upravljajo lokalne akcijske skupine, ki jih sestavljajo partnerji iz javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe. EU je v obdobju 2014–2020 načrtovala, da bo za pobudo Leader in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, zagotovila sredstva v višini do 9,2 milijarde EUR.

III V primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol) vključuje pristop Leader dodatne stroške in tveganja. Dodatni stroški nastanejo zaradi vzpostavitve in vodenja upravnih struktur lokalnih akcijskih skupin. Dodatna tveganja izhajajo iz dolgotrajnih postopkov, dodatnih upravnih zahtev za nosilce projektov in morebitnih navzkrižij interesov.

IV Nekateri od teh dodatnih stroškov in tveganj so upravičeni, če lokalne akcijske skupine zagotovijo dodatne koristi v primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol). V skladu s smernicami Komisije se te koristi kažejo v izboljšanju socialnega kapitala, lokalnega upravljanja in rezultatov projektov.

V V revizijo Sodišča je bilo zajeto obdobje financiranja EU 2014–2020. Sodišče je preučilo, ali je pristop Leader prinesel koristi, ki so upravičile njegove dodatne stroške in tveganja, zlasti v primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol). Da bi Sodišče to ocenilo, je preučilo, ali se je s tem pristopom spodbujala angažiranost na lokalni ravni in ali so imeli njegovi projekti dokazljive koristi v smislu lokalnega upravljanja, izboljšane socialnega kapitala in boljših rezultatov. Preverilo je tudi, ali je uvedba novega pristopa financiranja iz več skladov prispevala k boljšemu usklajevanju podpore lokalnemu razvoju.

VI S to revizijo se je preučilo tudi, ali je Komisija obravnavala slabosti, ugotovljene v posebnem poročilu Sodišča o pobudi Leader iz leta 2010. Sodišče želi s tem poročilom zagotoviti spoznanja in pravočasna priporočila za vrednotenje pristopa Leader, ki ga trenutno izvaja Komisija.

VII Revizija, ki jo je opravilo Sodišče več kot desetletje po svojem posebnem poročilu o pobudi Leader iz leta 2010, je pokazala, da so bile na nekaterih področjih dosežene izboljšave in da pobuda Leader spodbuja angažiranost na lokalni ravni. Vendar ni veliko dokazov o tem, da bi koristi tega pristopa odtehtale njegove stroške in tveganja.

VIII Večina držav članic je sicer uporabila ustrezne postopke za izbiro in odobritev lokalnih akcijskih skupin, vendar so nekatere pri izbiri strategij lokalnega razvoja uporabile manj zahtevne standarde kakovosti. Sodišče je ugotovilo, da ena država članica v svoj izbirni postopek ni vključila meril kakovosti. Postopek prijave in odobritve projektov je bil zapleten (vključeval je do osem korakov) in je v primerjavi tradicionalnimi programi porabe obsegal dodatne upravne zahteve za nosilce projektov. V organih za izbor projektov sicer niso več prevladovali javni organi (Sodišče je leta 2010 ugotovilo, da takrat so), vendar organi za izbor projektov pogosto niso bili reprezentativni za lokalno skupnost ali pa niso bili uravnoteženi glede na spol.

IX Sodišče je ugotovilo, da so lokalne akcijske skupine izbirale projekte, ki so bili skladni s širšimi cilji, določenimi v njihovih strategijah lokalnega razvoja. Nekatere države članice in lokalne akcijske skupine so pobudo Leader uporabile za financiranje zakonsko predpisanih nalog nacionalnih, regionalnih ali občinskih organov ali drugih dejavnosti, za katere so obstajali drugi posebni programi financiranja EU in nacionalni programi financiranja.

X Dve od šestih priporočil Sodišča iz leta 2010 sta bili sicer obravnavani, vendar je Sodišče ugotovilo, da se z okvirom Komisije za spremljanje in vrednotenje še vedno ne zagotavljajo dokazi o dodatnih koristih pobude Leader. Sodišče je v svojem mnenju iz leta 2018 o predlogih Komisije za novo skupno kmetijsko politiko poudarilo, da bi morala Komisija pri reviziji obstoječe zakonodaje upoštevati načelo „najprej ovrednotiti“. Komisija trenutno izvaja vrednotenje v zvezi s koristmi pobude Leader.

XI Sodišče glede na dodatne stroške in tveganja v primerjavi z drugimi modeli financiranja ter to, da še vedno ni dokazov o koristih, priporoča, naj Komisija ovrednoti stroške in koristi pobude Leader ter oceni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost.

Uvod

Razvoj pristopa Leader

01 Pobuda Leader je participativna metoda EU s pristopom od spodaj navzgor, ki je bila uvedena leta 1991 in se uporablja za politiko razvoja podeželja, kasneje pa je bila razširjena še na obalna in mestna območja. Osredotočena je na lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo, ki jih sestavljajo člani iz zasebnega in javnega sektorja podeželskih ali obalnih skupnosti. Lokalne akcijske skupine spodbujajo skupnosti, da prispevajo k oblikovanju strategij lokalnega razvoja, in so odgovorne za zagon in financiranje projektov za zadovoljevanje lokalnih potreb.

02 Uporaba pristopa Leader naj bi imela dodano vrednost v primerjavi s tradicionalnim upravljanjem sredstev EU s pristopom od zgoraj navzdol. V informativnem pregledu Komisije o pristopu Leader iz leta 2006 je ta opisan kot pristop, ki temelji na sedmih ključnih značilnostih. V skladu s tem pristopom se šteje, da so lokalni prebivalci najboljši strokovnjaki za spodbujanje razvoja svojega lokalnega območja („pristop od spodaj navzgor“), ki je opredeljeno kot majhno povezano območje (10 000–150 000 prebivalcev) z lokalno identiteto (območni pristop). Na tem območju se lokalni subjekti združujejo v lokalno akcijsko skupino (lokalno partnerstvo), ki spodbuja povezave med lokalnimi akterji (mreženje). Poleg tega lokalne akcijske skupine v različnih regijah ali državah članicah izvajajo skupne projekte, da bi poiskale skupne rešitve za podobne lokalne izzive (sodelovanje). Pristopi od spodaj navzgor in interakcija različnih sektorjev na lokalni ravni (celostna in večsektorska strategija) naj bi spodbujali lokalni potencial. Lokalne skupine naj bi bile najprimernejše za opredelitev celostnih lokalnih rešitev za lokalne probleme, lahko hitreje reagirajo ter zagotavljajo nove rešitve za lokalni razvoj (inovacije). Ob udeležbi v lokalnem odločanju naj bi se porajala navdušenje in večja zavzetost, kar lahko privede do boljšega in trajnejšega lokalnega razvoja podeželja¹.

¹ [Spletišče Komisije o pobudi Leader.](#)

03 Kot je Sodišče ugotovilo v svojem poročilu iz leta 2010², je namen pristopa Leader spodbujati angažiranost in opolnomočenje na lokalni ravni, in sicer z razvojem in uresničevanjem strategije ter dodeljevanjem sredstev na lokalni ravni. S tem pristopom se za opredelitev razvojnih potreb lokalnih skupnosti izkoristijo njihovo strokovno znanje in izkušnje.

04 Dodelitev teh nalog lokalnim akcijskim skupinam povzroča dodatne stroške in tveganja. Dodatni stroški vključujejo porabo lokalnih akcijskih skupin za pripravo in izvajanje njihovih strategij lokalnega razvoja ter podpiranje upravičencev pri razvoju projekta. V te stroške je zajeta tudi poraba držav članic za odobritev lokalnih akcijskih skupin (na primer zaposlovanje svetovalcev, ki pomagajo pri postopku odobritve).

05 Podpora v okviru pobude Leader za upravne in operativne stroške lokalnih akcijskih skupin je omejena na 25 % skupnega javnega financiranja (sredstva EU skupaj z nacionalnimi, regionalnimi ali lokalnimi javnim sredstvi). Ti stroški vključujejo spodbujanje izvajanja strategije lokalnega razvoja in pomoč potencialnim upravičencem pri razvoju projektov.

06 Dodatna tveganja nastajajo zaradi dolgotrajnih postopkov, dodatnih zahtev za nosilce projektov in morebitnih navzkrižij interesov. Druga tveganja izhajajo iz tega, da organi odločanja niso reprezentativni za lokalno skupnost ali niso uravnoteženi glede na spol³.

07 Odločanje na lokalni ravni lahko prinese dodatne koristi. Iz smernic Komisije za vrednotenje pristopa Leader⁴ je razvidno, da se te koristi kažejo v:

- o izboljšanju socialnega kapitala,
- o izboljšanju lokalnega upravljanja,
- o boljših rezultatih projektov.

² Posebno poročilo 5/2010 – Izvajanje pristopa Leader pri razvoju podeželja.

³ Posebno poročilo 5/2010 – Izvajanje pristopa Leader pri razvoju podeželja.

⁴ Dokument v okviru delavnice Evropske mreže za razvoj podeželja: *LEADER: 30 years and preparing for the future: delivering LEADER's unique added value.*

08 Program torej ni utemeljen na gospodarskih merilih, kot sta nedelovanje trga ali relativna revščina. Program se namreč zdaj lahko uporablja na vseh podeželskih območjih, vključno s tistimi, katerih gospodarska uspešnost je občutno nad povprečjem EU. V nedavni študiji Komisije je bilo ugotovljeno, da so imela od nedavnega gospodarskega in demografskega razvoja večje koristi polmestna kot pa obrobna podeželska območja⁵.

09 V obdobju 2014–2020 je bila pobuda Leader obvezni del vseh programov razvoja podeželja. Od takrat so morale države članice, razen Hrvaške, v skladu z zakonodajo EU za pobudo Leader porabiti vsaj 5 % svojih sredstev za razvoj podeželja. Minimalni prispevek Hrvaške v programskem obdobju 2014–2020 je bil določen na polovico deleža drugih držav članic, tj. 2,5 %. Po podatkih, ki jih je predložila Komisija, načrtovano financiranje EU za pobudo Leader v programskem obdobju 2014–2020 znaša 7 milijard EUR (približno 7 % vseh sredstev za razvoj podeželja). Do konca leta 2020 je bilo skupno število projektov v okviru pobude Leader (za obdobje 2014–2020) 143 487. Programi razvoja podeželja so bili podaljšani še na leti 2021 in 2022.

10 V ribiški politiki EU se pristop Leader uporablja od leta 2007, v obdobju 2014–2020 pa je bil uveden lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. S tem posodobljenim konceptom se pristop Leader uporablja v vseh evropskih strukturnih in investicijskih skladih (skladi ESI), razen v Kohezijskem skladu⁶. Z razvojem pristopa Leader, kot je prikazan na *sliki 1*, je prišlo do znatnega povečanja finančne podpore in števila lokalnih akcijskih skupin, zlasti na začetku programskega obdobja 2007–2013.

11 EU je v obdobju 2014–2020 načrtovala, da bo za pobudo Leader in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, zagotovila financiranje v višini do 9,2 milijarde EUR (glej *tabelo 1*). Pričakovalo se je, da naj bi skupno javno financiranje (vključno z nacionalnim financiranjem) doseglo 12,5 milijarde EUR. Večina tega zneska (76 % načrtovanega zneska in 84 % zneska, prijavljenega do leta 2020) se je nanašala na razvoj podeželja.

⁵ Evropska komisija, [delovni dokument služb Komisije](#), SWD(2021) 166 final, del 2/3.

⁶ Tj. v Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (ESPR), Evropskem socialnem skladu (ESS) in Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR).

Tabela 1 – Prispevek EU po tokovih financiranja (v milijonih EUR za obdobje 2014–2020)

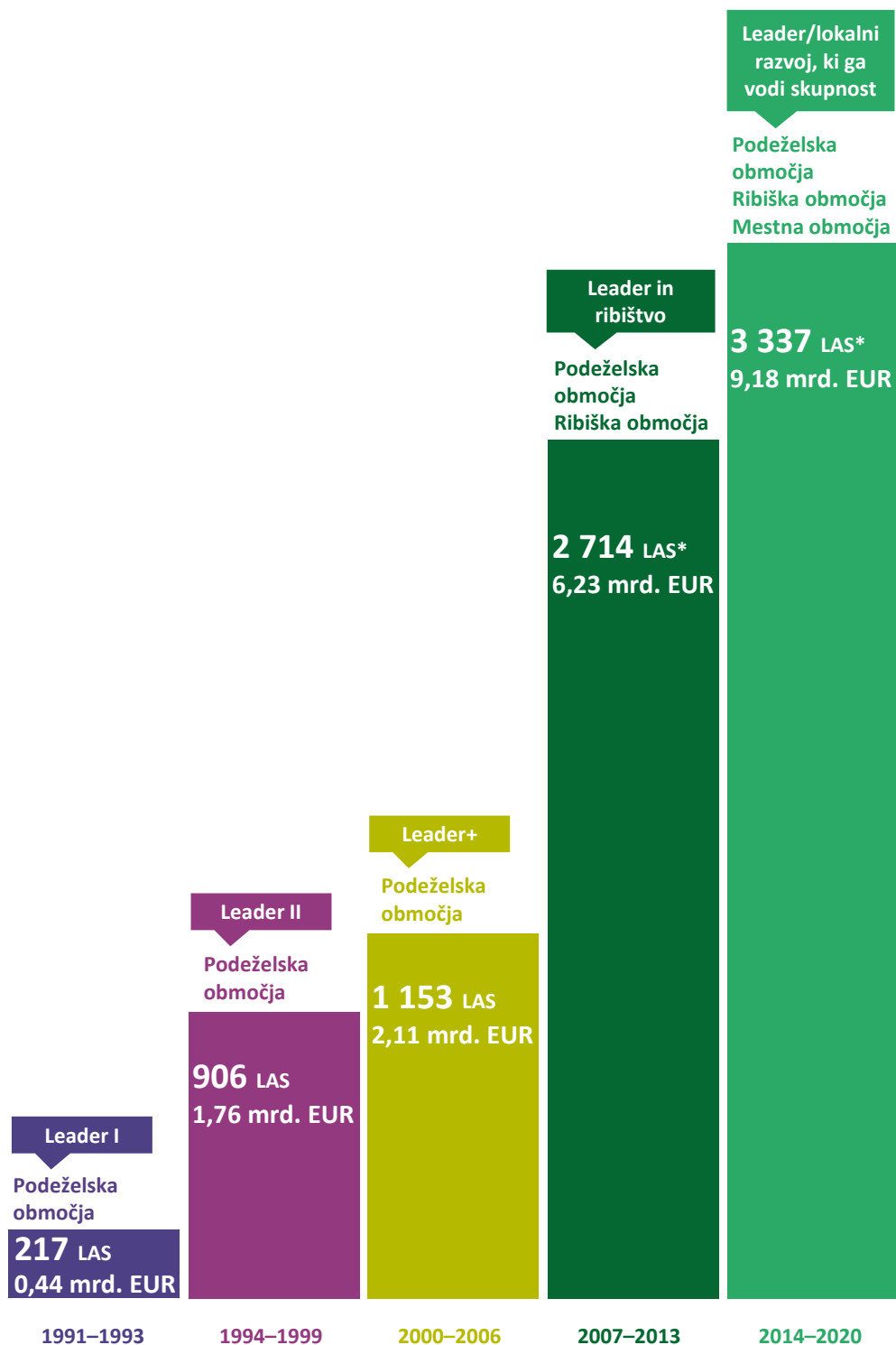
Sklad EU	Načrtovano	Financiranje za odobrene projekte*	Izplačano
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja	7 010	Podatki niso na voljo.**	3 026
Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo	548	362	178
Evropski sklad za regionalni razvoj	1 095	848	349
Evropski socialni sklad	530	278	82
Skupaj	9 183		3 635

* Financiranje za odobrene projekte je znesek finančnih sredstev EU, ki so ga države članice v svojih odločitvah o odobritvi projektov rezervirale za projekte (zanj so prevzele obveznosti).

** Skupni znesek, za katerega so bile prevzete obveznosti (EKSRP in nacionalna javna sredstva), znaša 7 439 milijonov EUR, vendar razčlenitev sredstev ni na voljo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

**Slika 1 – Povečanje financiranja za pobudo Leader
(število lokalnih akcijskih skupin (LAS) in načrtovano financiranje EU)**



Opomba:

1991–2006: podpora za razvoj podeželja (EKUJS in EKSRP),

2007–2013: EKSRP IN ESR,

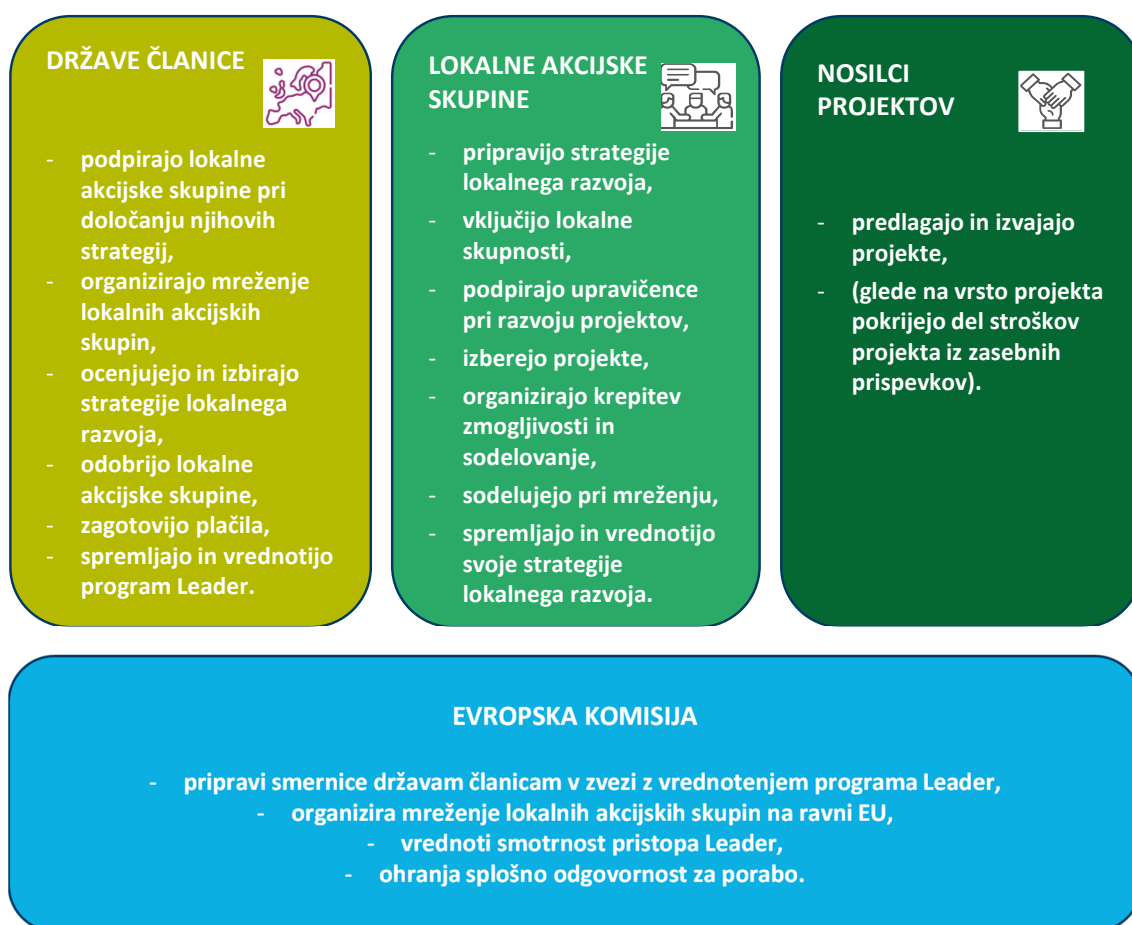
2014–2020: EKSRP, ESPR, ESRR in ESS.

* Vključno z lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

12 Nacionalni organi držav članic in (odvisno od njihove politične strukture) njihovi regionalni organi so pripravili programske dokumente, kot so sporazumi o partnerstvu, operativni programi in programi za razvoj podeželja. V teh dokumentih so določene nacionalne ali regionalne prioritete financiranja. Komisija je preučila in odobrila te dokumente ter ima še naprej splošno odgovornost za porabo, države članice pa so odobrile lokalne akcijske skupine in njihove strategije lokalnega razvoja, obravnavale projektne vloge in zahteve za plačilo ter spremljale in ovrednotile rezultate. Na [sliki 2](#) so prikazane ključne odgovornosti akterjev pristopa Leader.

Slika 2 – Ključne odgovornosti akterjev pristopa Leader



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij iz dokumentov Komisije

13 Komisija je določila naslednje kazalnike⁷ in ciljne vrednosti⁸ za spremljanje programa Leader za obdobje 2014–2020:

- o odstotni delež podeželskega prebivalstva, zajetega v strategije lokalnega razvoja (ciljna vrednost 53,5 %),
- o odstotni delež podeželskega prebivalstva, ki uporablja izboljšane storitve/infrastrukturo (ciljna vrednost 16,4 %),
- o delovna mesta, ustvarjena s podprtimi projekti v okviru pobude Leader (ciljna vrednost 44 109 delovnih mest).

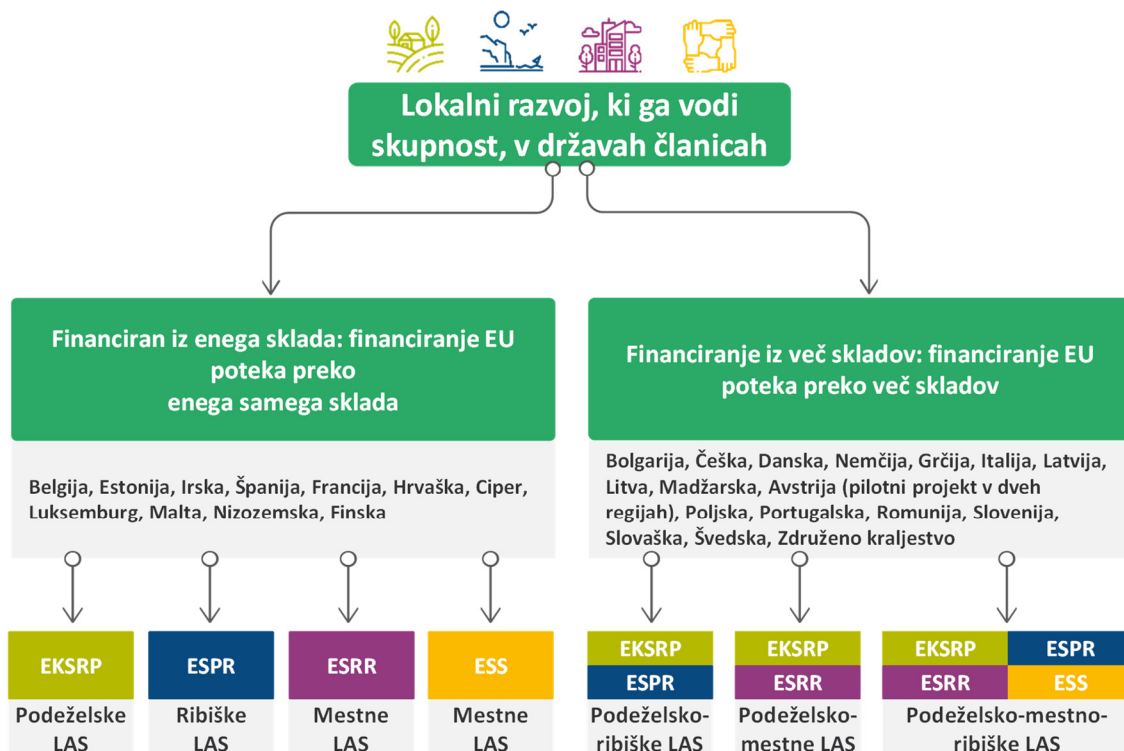
V *Prilogi I* so navedeni specifični kazalniki in ciljne vrednosti v zvezi s pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, iz uredb o različnih skladih EU.

14 Države članice so lahko izbrale med podpiranjem lokalnih akcijskih skupin iz enega sklada EU (pristop z enim skladom) ali več skladov (pristop z več skladi). Poleg tega so lahko en sklad določile za „glavni sklad“, iz katerega so se krili vsi upravni stroški lokalnih akcijskih skupin. V obdobju 2014–2020 je 17 od 28 držav članic uporabilo pristop financiranja iz več skladov z različnimi kombinacijami skladov, da bi boljše uskladile podporo lokalnemu razvoju in okrepile povezave med podeželskimi, mestnimi in ribiškimi območji (glej *sliko 3*).

⁷ Priloga IV k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 808/2014.

⁸ *2019 Annual Activity Report Directorate-General for Agriculture and Rural Development* (Letno poročilo Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja o dejavnostih za leto 2019).

Slika 3 – Pristopi financiranja, ki so jih uporabljale države članice (DČ) (LAS = lokalne akcijske skupine)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije (2017): *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*, str. 10, in Kah, S. (2021), *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (podatki iz junija 2021)

15 V obdobju 2021–2027 sta pobuda Leader in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, urejena z [Uredbo \(EU\) 2021/1060 o skupnih določbah](#). Za pobudo Leader se uporabljajo nova pravila o skupni kmetijski politiki (SKP), ki so začela veljati decembra 2021⁹.

16 Kot je navedeno v odstavku [12](#), morajo države članice svoje pristope k pobudi Leader in lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, opisati v svojih zadevnih programih. Države članice so začele pošiljati svoje nove operativne programe v odobritev Komisiji, svoje strateške načrte SKP, vključno s financiranjem razvoja podeželja v okviru pobude Leader, pa so morale predložiti do konca leta 2021. V skladu z regulativnim okvirom se financiranje pobude Leader in pobud za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, začne leta 2022¹⁰. V vmesnem obdobju se bo pobuda Leader še naprej financirala iz neuporabljenih sredstev iz prejšnjega obdobja.

⁹ Uredba (EU) 2021/2115.

¹⁰ Člen 86(1) Uredbe (EU) 2021/1060.

Prejšnje revizije

17 Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2000 odkrilo slabosti v zvezi z upravljanjem pobude Leader¹¹. V posebnem poročilu iz leta 2010¹² je ugotovilo, da so lokalne akcijske skupine izvedle številne projekte, ki so koristili lokalnim podjetjem in skupnostim. Odkrilo je tudi slabosti v zvezi z naslednjim:

- o **postopki za izbiro projektov**, pri katerih so pri odločanju prevladovali javni organi, pravila o morebitnih navzkrižjih interesov pa so bila nejasna,
- o **uporabo pristopa od spodaj navzgor**, nekatere lokalne akcijske skupine namreč niso uspele spodbuditi angažiranosti na lokalni ravni,
- o **zmožnostjo lokalnih akcijskih skupin, da razvijejo lokalne rešitve**, ki bi se razlikovale od tradicionalnih ukrepov za razvoj podeželja, npr. financirale so projekte, ki bi se lahko financirali v okviru drugih programov porabe,
- o **spremljanjem in vrednotenjem**, zlasti v zvezi s koristmi, doseženimi s pristopom Leader.

18 Sodišče je leta 2013 objavilo oceno izvajanja priporočil¹³, ki je pokazala nekatere izboljšave, med drugim jasnejša pravila za odbore za odločanje v lokalnih akcijskih skupinah (glej odstavek 17, alineo 1), vendar je večina slabosti ostala. Posodobljena ocena teh zadev je v *Prilogi II*.

¹¹ *Annual report concerning the financial year 2000.*

¹² *Posebno poročilo 5/2010 – Izvajanje pristopa Leader pri razvoju podeželja.*

¹³ *Posebno poročilo 19/2013 – Poročilo za leto 2012 o spremljanju popravniških učinkov posebnih poročil Evropskega računsko sodišča*

Obseg revizije in revizijski pristop

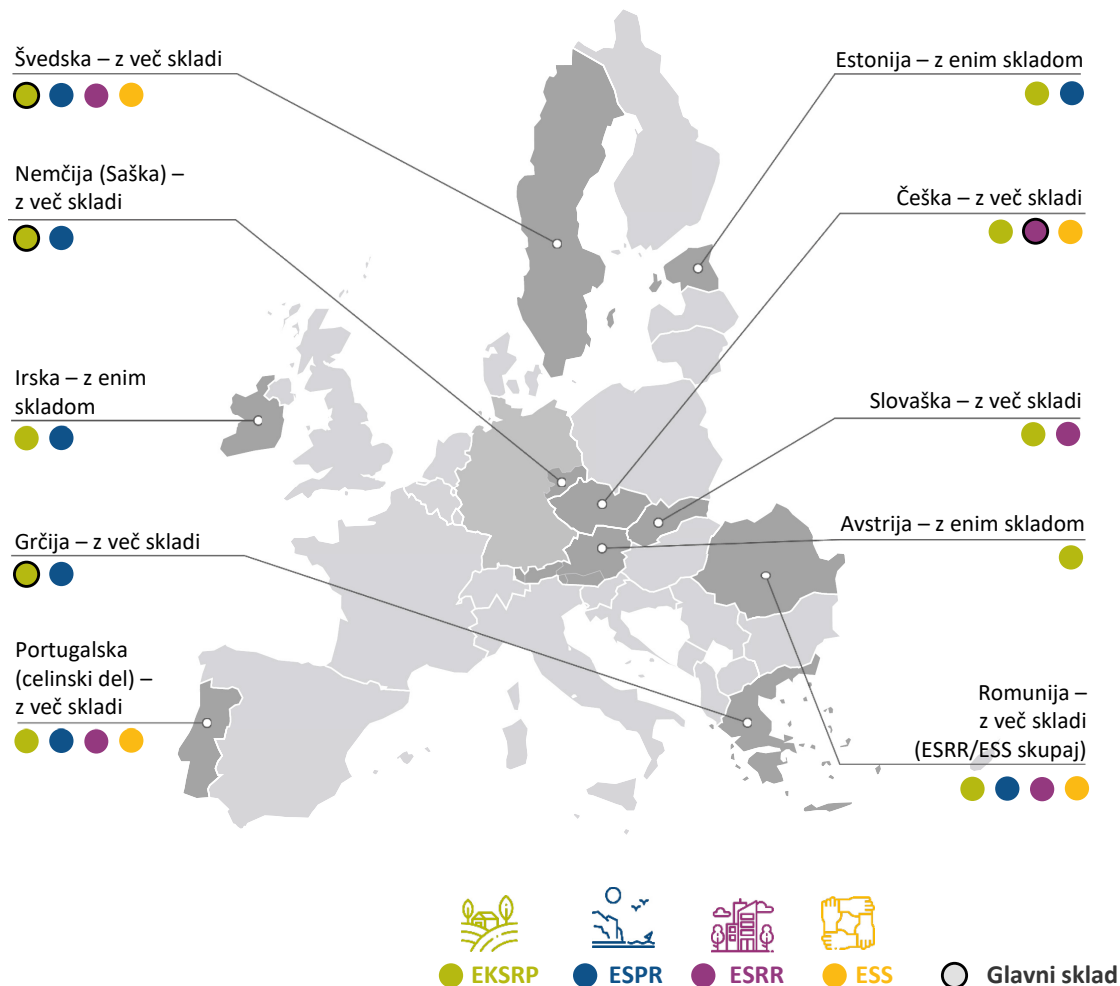
19 Namen pristopa Leader je spodbujati angažiranost in opolnomočenje na lokalni ravni (glej odstavek **03**), s čimer so povezani dodatni stroški in tveganja (glej odstavka **04** in **05**). Ti dodatni stroški in tveganja so upravičeni, če jih odtehtajo dodatne koristi v primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol), zlasti programom EU za razvoj podeželja. Glavno revizijsko vprašanje je bilo, **ali je pristop Leader/lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, prinesel koristi, ki upravičujejo njegove dodatne stroške in tveganja**. Da bi Sodišče to ocenilo, je preučilo, ali:

- (1) se je s pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, spodbujala **angažiranost na lokalni ravni**;
- (2) sta pobuda Leader in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, privedla do **projektov** z dokazljivimi koristmi v smislu lokalnega upravljanja, izboljšane socialnega kapitala in boljših rezultatov;
- (3) je uvedba novega **pristopa financiranja iz več skladov** prispevala k boljšemu usklajevanju podpore lokalnemu razvoju.

20 S to revizijo je Sodišče tudi spremljalo izvajanje priporočil iz ene od svojih prejšnjih revizij (glej odstavka **17** in **18**) in ocenilo, ali je Komisija več kot desetletje pozneje odpravila ugotovljene slabosti. Sodišče želi s tem poročilom zagotoviti spoznanja in pravočasna priporočila za vrednotenje pristopa Leader, ki ga trenutno izvaja Komisija.

21 V poročilu je zajeto obdobje 2014–2020. Sodišče je za to revizijo preučilo deset držav članic, in sicer po dve lokalni akcijski skupini iz vsake od njih. V Nemčiji se je osredotočilo na Saško, na Portugalskem pa na celinski del države (tj. brez Madeire in Azorov). Države članice je izbralo z namenom, da bi bila revizija geografsko uravnotežena ter da bi pokrivala pristop z enim skladom in pristop z več skladi kot tudi višje in nižje stopnje porabe sredstev pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost (glej [sliko 4](#)).

Slika 4 – Izbrane države članice in regije ter pristop izbranih lokalnih akcijskih skupin k financiranju



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zemljevida, ki ga je zagotovil Eurostat

22 Sodišče je lokalne akcijske skupine izbralo na podlagi dodeljenega financiranja, vrste uporabljenih skladov EU ter zajetih območij in prebivalstva.

23 Sodišče je preučilo:

- o organizacijo in postopke v vseh izbranih državah članicah in lokalnih akcijskih skupinah na podlagi dokumentacije in odgovorov na revizijske vprašalnike,
- o informacije o 95 projektih, izbranih na podlagi njihovih stroškov (nizkih, srednjih, visokih), zadevnih sektorjev in uporabljenih skladov EU. Skupni stroški teh projektov znašajo 7,5 milijona EUR, pri čemer znašajo sredstva EU 4,9 milijona EUR (glej *Prilogo III*),

- o dejavnosti Komisije v zvezi s pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, in sicer s pregledi dokumentacije in videokonferencami:
 - z uslužbenci štirih pristojnih generalnih direktorats (kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL), pomorske zadeve in ribištvo (GD MARE) ter regionalna in mestna politika (GD REGIO)),
 - z organi držav članic,
 - s predstavniki lokalnih akcijskih skupin,
 - z nosilci projektov in
 - z organizacijami deležnikov in mednarodnimi strokovnjaki.

Opažanja

Lokalne akcijske skupine spodbujajo angažiranost na lokalni ravni, vendar pomenijo dodatne stroške, njihovi postopki odobritve pa so počasni

24 V naslednjih delih poročila Sodišče obravnava to, kako so države članice in lokalne akcijske skupine spodbujale angažiranost na lokalni ravni in kakšni so bili stroški za to. Najprej je analiziralo stroške pobude Leader, nato pa preučilo, kako so države članice odobrile lokalne akcijske skupine in njihove strategije ter kako so lokalne akcijske skupine izbrale projekte v okviru pobude Leader.

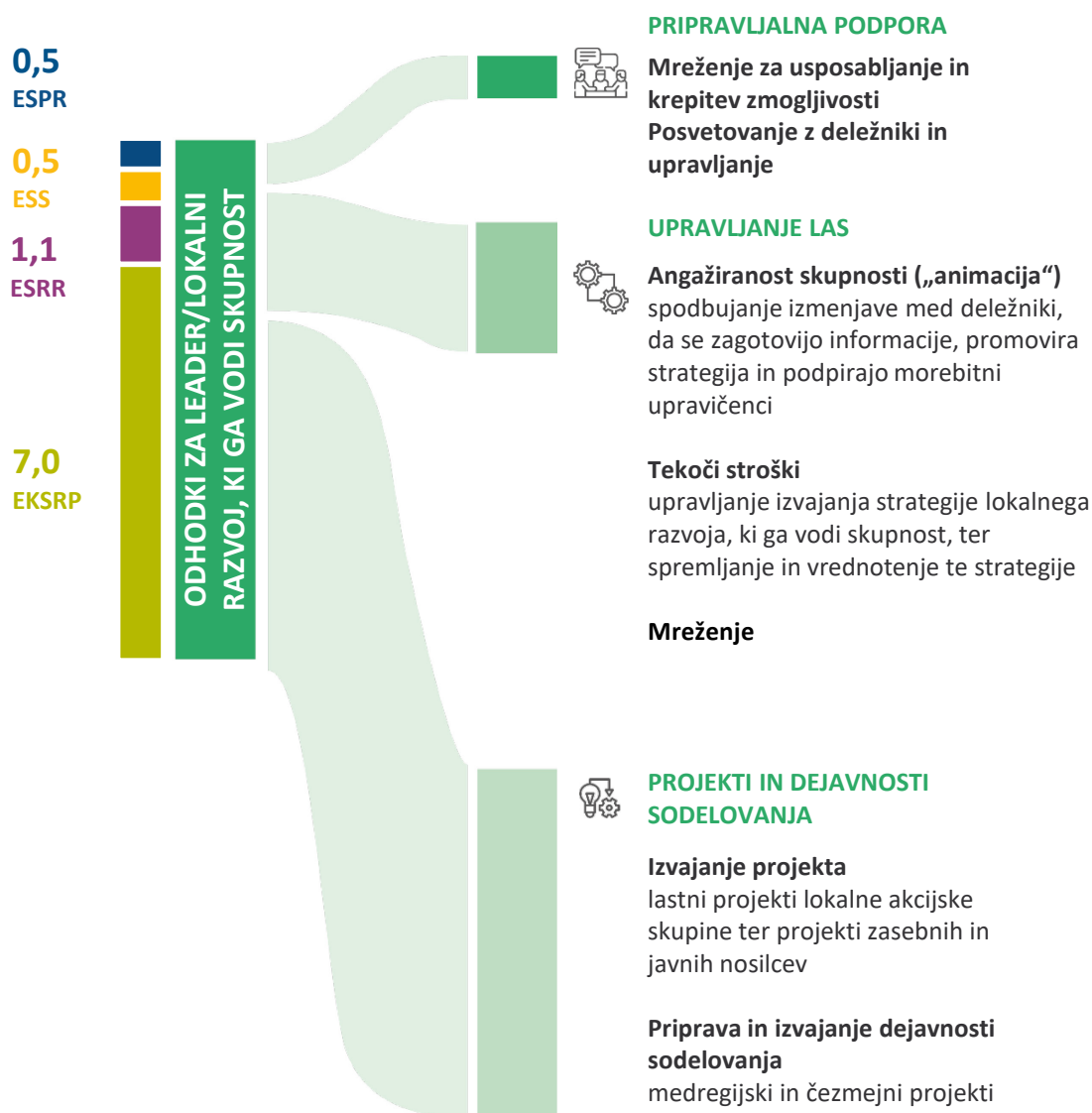
Lokalne akcijske skupine pomenijo dodatne stroške

25 Kot je bilo pojasnjeno v uvodu, so lokalne akcijske skupine v središču pristopa Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Sredstva EU lahko prejmejo za različne namene (glej [sliko 5](#)). Tudi države članice, regije, lokalne akcijske skupine in nosilci projektov morajo zagotoviti del financiranja.

26 Države članice bi morale ustvariti prave pogoje, da bi lahko lokalne akcijske skupine izpolnile svoje naloge, zlasti povezati različne lokalne deležnike in jih podpreti pri razvoju projektov, ki koristijo lokalnemu razvoju. V ta namen bi morale lokalnim akcijskim skupinam omogočiti samostojnost in čim bolj omejiti njihovo upravno breme¹⁴.

¹⁴ *Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds.*

Slika 5 – Načrtovano financiranje EU za pobudo Leader in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (obdobje 2014–2020; v milijardah EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

27 Participativni pristop pobude Leader vključuje dodatne upravljavske strukture in dejavnosti za podporo strategiji lokalnega razvoja, kar prinaša dodatne stroške. V skladu z veljavno uredbo so ti upravni in operativni stroški omejeni na 25 % (glej odstavek **05**). Nekatere države članice so to gornjo mejo dodatno znižale na 20 %.

28 V **tabeli 2** je pregled načrtovanih in izplačanih sredstev v okviru pobude Leader (stanje ob koncu leta 2020) za programsko obdobje 2014–2020. Iz nje je razvidno, da so države članice načrtovale, da bodo 17 % porabile za upravne in operativne stroške lokalnih akcijskih skupin, kar je povsem v mejah, določenih v zakonodaji EU.

Tabela 2 – Skupno financiranje v okviru pobude Leader (ob koncu leta 2020)

Vrsta stroška	Načrtovano financiranje v okviru pobude Leader (2014–2020)		Sporočena poraba v okviru pobude Leader (do konca leta 2020)	
	v milijonih EUR	% načrtovanega skupnega financiranja v okviru pobude Leader	v milijonih EUR	% izplačanih sredstev v okviru pobude Leader
Pripravljalni stroški	81,6	1 %	67,4	2 %
Upravni in operativni stroški	1 673,6	17 %	1 038	24 %
Dejavnosti sodelovanja	380,9	4 %	98,6	2 %
Stroški projekta	7 794,2	78 %	3 054,4	72 %
Skupaj (vse države članice in Združeno kraljestvo)	9 930,2	100 %	4 258,4	100 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

29 Glede na poročanje Komisije so projekti lokalnih skupnosti konec leta 2020 znašali 3,1 milijarde EUR ali 72 % sporočene porabe v okviru pobude Leader. Na splošno so lokalne akcijske skupine porabile malo za dejavnosti sodelovanja (2 %) in pripravljalne stroške (2 %). Upravni in operativni stroški lokalnih akcijskih skupin so znašali 1,04 milijarde EUR (24 % skupne porabe do takrat). V več državah članicah, kjer je bila sporočena poraba za projekte Leader majhna, je bil delež teh stroškov visok. V Grčiji, na Portugalskem in Slovaškem so bili na primer ob koncu leta 2020 enakovredni znesku, porabljenemu za projekte, ali so ga presegali. Plačila za obdobje 2014–2020 se lahko izvedejo do konca leta 2023, delež upravnih stroškov pa se v programskem obdobju v primerjavi s porabo za projekt običajno sčasoma zmanjša.

30 V *tabeli 3* je prikazana razčlenitev sporočene porabe v desetih izbranih državah članicah in regijah. Na *sliki 6* je primerjava sporočene porabe s skupnim načrtovanim financiranjem za pobudo Leader. Povprečno so države članice poročale, da je bilo 39 % njihovih načrtovanih sredstev za projekte Leader izplačanih. Estonija je izplačala 72 %

načrtovanih sredstev za projekte, Grčija 13 %, Slovaška pa jih še ni izplačala za noben projekt.

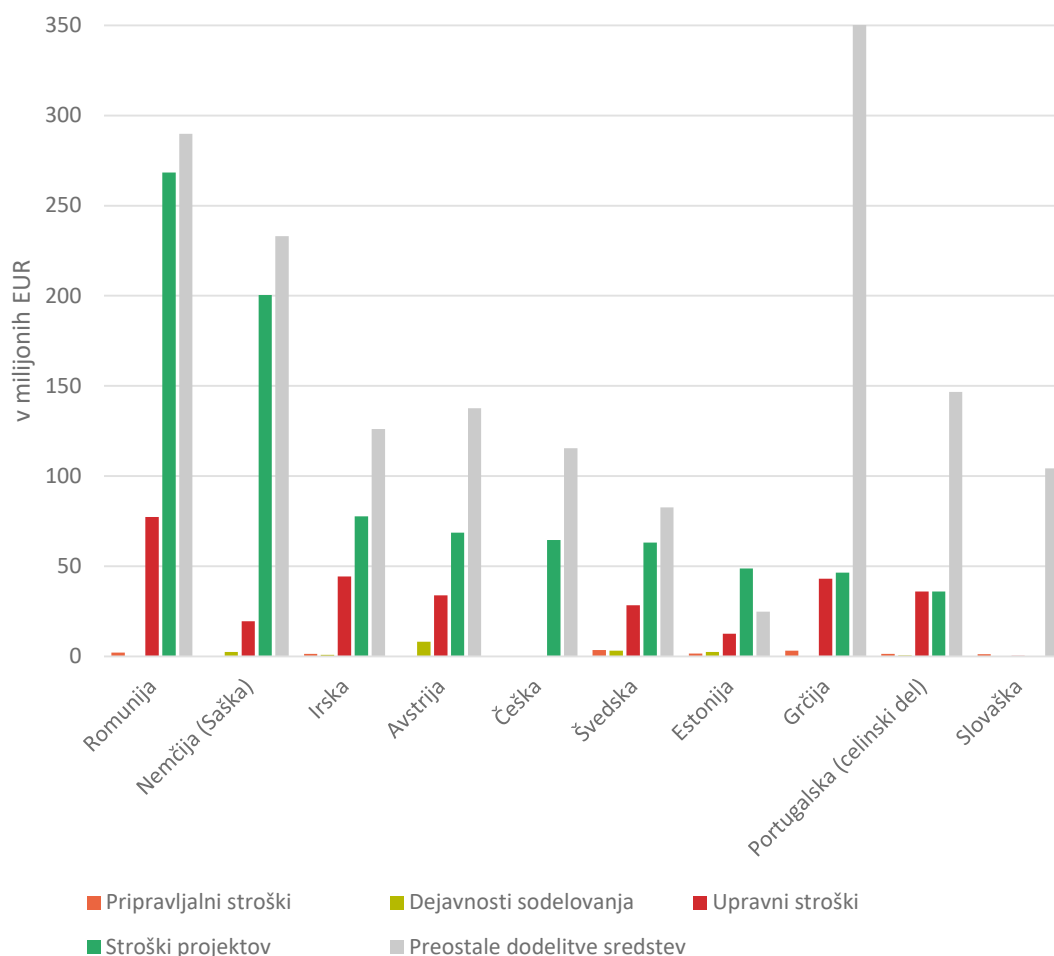
Tabela 3 – Sporočena poraba v okviru pobude Leader po vrstah stroškov (v milijonih EUR; stanje ob koncu leta 2020)

Država članica/regija	Pripravljalni i stroški	Upravni stroški	Dejavnosti sodelovanja	Stroški za projekte	Skupaj
Češka	-	-*	0,2	64,5	64,7
Nemčija (Saška)	-	19,4	2,5	200,5	222,4
Estonija	1,6	12,5	2,3	48,8	65,2
Irska	1,3	44,3	0,8	77,6	124,0
Grčija	3,2	43,1	0,2	46,4	92,9
Avstrija	-	33,8	8,0	68,7	110,5
Portugalska (celinski del)	1,4	36,0	0,5	36,0	73,9
Romunija	2,0	77,3	0,1	268,4	347,8
Slovaška	1,1	0,4	0	0	1,5
Švedska	3,4	28,3	3,2	63,0	97,9
Izbrane države članice/regije	14,0	295,1	17,8	873,9	1 200,8
Vse države članice (skupaj z Združenim kraljestvom)	67,4	1 038,0	98,6	3 054,4	4 258,4

* V gornjo tabelo niso vključeni zneski za upravne stroške Češke, ker se ti krijejo iz sklada za regionalni razvoj (glavni sklad Češke), ne pa iz sklada za razvoj podeželja.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

Slika 6 – Sporočena poraba za razvoj podeželja v okviru pobude Leader za izbrane države članice in regije (stanje ob koncu leta 2020)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

Večina držav članic je uporabila ustrezne postopke za odobritev lokalnih akcijskih skupin, vendar nekatere pri izbiri strategij lokalnega razvoja niso upoštevale minimalne zahteve glede kakovosti

31 Države članice bi morale podpirati lokalne akcijske skupine pri oblikovanju njihovih strategij lokalnega razvoja, tako finančno (pripravljalna podpora) kot z jasnimi zahtevami in smernicami glede kakovosti. Nato bi jih morale v določenem časovnem okviru na pošten in transparenten način oceniti in odobriti samo tiste, katerih strategije izpolnjujejo standarde kakovosti.

32 Lokalne akcijske skupine bi morale v proces razvoja svojih strategij vključiti svoje lokalne skupnosti, in sicer s kombinacijo metod, kot so usposabljanja, delavnice ali seminarji, pri čemer pa bi morale uporabiti svoje znanje o lokalnem območju. Sodišče je v svojem prejšnjem posebnem poročilu o pobudi Leader odkrilo slabosti v tem, kako

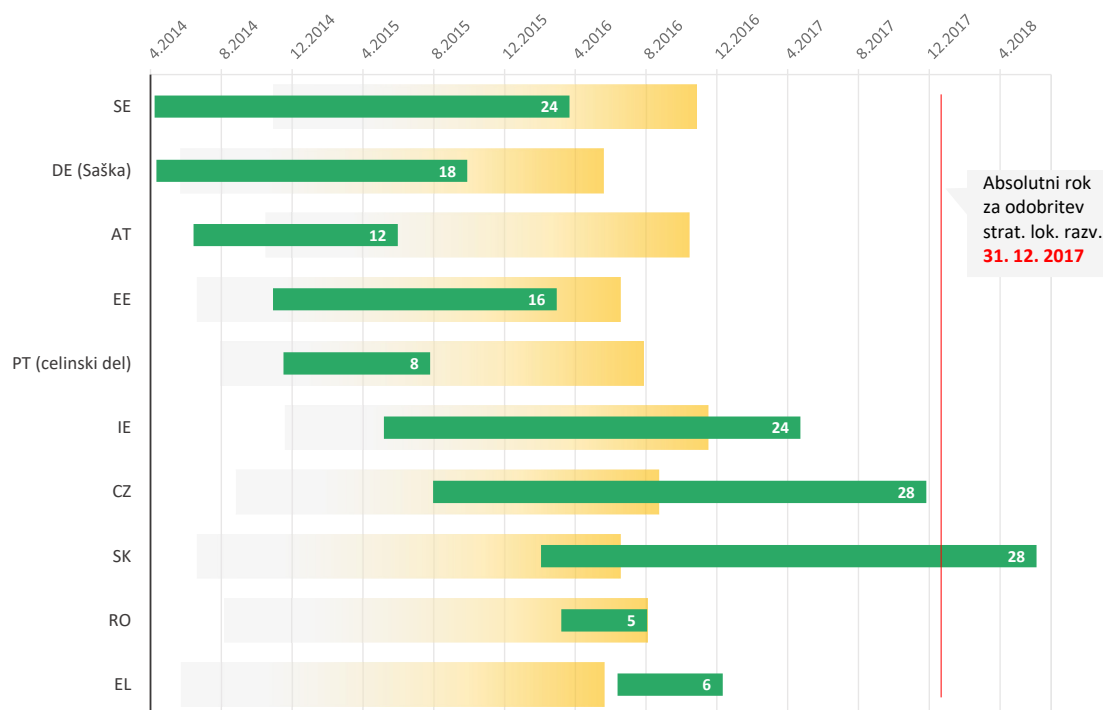
so lokalne akcijske skupine spodbujale angažiranost na lokalni ravni. Sodišče je tokrat ugotovilo, da so vse izbrane lokalne akcijske skupine izvajale take dejavnosti in svoje strategije lokalnega razvoja razvile s postopkom po pristopu od spodaj navzgor.

33 Države članice so morale opredeliti merila za odobritev lokalnih akcijskih skupin in na podlagi teh meril oceniti predlagane strategije. V postopek so bili zajeti prijava interesa ali več razpisov za zbiranje prijav, priprava osnutkov strategij, ocena strategij, ki so jo opravile države članice, ter po potrebi revizija. Države članice so morale izbrati strategije in odobriti lokalne akcijske skupine do konca leta 2017 (dve leti po tem, ko se je začela poraba na drugih področjih skupne kmetijske politike)¹⁵. Večina držav članic je to uspela storiti leta 2016, Irska in Češka sta potrebovali več časa, Slovaška pa je odobritev zaključila marca 2018 (glej *sliko 7* in *okvir 1*).

34 V splošnem je Sodišče ugotovilo, da so države članice postopek odobritve dobro podprle in nadzirale, in sicer z delavnicami, usposabljanji in krepitvijo zmogljivosti za lokalne akcijske skupine. Več organov upravljanja je lokalnim skupnostim zagotovilo smernice v obliki informativnega gradiva ali priročnika ali pa je vzpostavilo kontaktne točke za vprašanja.

¹⁵ Člen 33(4) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Slika 7 – Trajanje postopka odobritve lokalnih akcijskih skupin v desetih izbranih državah članicah



Relativni rok: dve leti po odobritvi partn. spor. Trajanje postopka odobritve strat. lok. razv. (v mesecih)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih zagotovile države članice. Relativni rok: prvi krog izbire strategij in lokalnih akcijskih skupin bi moral biti končan dve leti po odobritvi njihovih sporazumov o partnerstvu; absolutni rok (rdeča črta): odobritev strategije lokalnega razvoja bi morala biti končana do 31. decembra 2017 (člen 33(4) Uredbe (EU) 1303/2013).

Okvir 1

Dolgotrajen razvoj lokalnih strategij na Slovaškem

Razvoj strategij lokalnega razvoja na Slovaškem je trajal dve leti in pol, končal pa se je tri mesece po roku, ki je bil decembra 2017.

V času revizije Sodišča, to je tri leta pozneje, ni bil financiran še noben projekt.

Komisija je bila seznanjena z dolgotrajnostjo postopka in je zahtevala ukrepanje, da se ga pospeši.

35 Komisija je državam članicam priporočila, naj strategije lokalnega razvoja ocenijo na podlagi standardov kakovosti in naj jih med seboj primerjajo¹⁶. S tem pristopom je želela zagotoviti, da so izbrane tiste lokalne akcijske skupine, katerih strategije izpolnjujejo minimalne zahteve glede kakovosti.

36 Države članice so morale za izbiro strategij lokalnega razvoja opredeliti ocenjevalna merila, kar je vključevalo tudi opredelitev standardov kakovosti, ki so jih morale izpolnjevati vse strategije¹⁷. Sodišče je ugotovilo, da je devet držav članic opredelilo standarde kakovosti, vendar so bili na Češkem, v Grčiji in na Slovaškem manj zahtevni. Romunija teh standardov ni opredelila.

37 V *tabeli 4* je pregled števila predloženih in izbranih strategij za vsako državo članico, zajeto v revizijo Sodišča. Šest držav članic je izbralo vse lokalne akcijske skupine, ki so predložile svoje strategije. Romunija je podvojila število prvotno načrtovanih lokalnih akcijskih skupin (s 120 na 239).

¹⁶ *Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds*, oddelek 7.3, str. 42 in 43.

¹⁷ *Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds*, oddelek 7.3, str. 42.

Tabela 4 – Izbira lokalnih akcijskih skupin / strategij lokalnega razvoja

Država članica	Št. predloženih strategij	Št. izbranih strategij
Češka	179	178
Nemčija (Saška)	350	350
Estonija	34	34
Irska	30	30
Grčija	50	50
Avstrija	77	77
Portugalska	175	92
Romunija	239	239
Slovaška	121	110
Švedska	53	48

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov izbranih držav članic

Lokalne akcijske skupine so projekte odobrile počasneje, kot je bilo pričakovano

38 Za izbiro projektov, ki koristijo lokalnemu razvoju, bi morale lokalne akcijske skupine določiti merila, ki ustrezajo njihovemu lokalnemu območju, ter uporabljati poštene in transparente postopke. Podpora v okviru pobude Leader in za razvoj, ki ga vodi lokalna skupnost, je na voljo za:

- projekte lokalnih skupnosti,
- dejavnosti sodelovanja med dvema ali več lokalnimi akcijskimi skupinami iz iste države članice ali različnih držav (EU in zunaj EU).

39 Sedem od desetih držav članic je za poenostavitev izbirnega postopka uporabljalo spletne prijave, poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov ali druga orodja. V štirih državah članicah (Grčija, Portugalska, Češka in Slovaška) je bil postopek prijave in odobritve projektov še posebej zapleten in dolgotrajen.

40 Postopek je obsegal do osem korakov in je v povprečju trajal približno eno leto, v skrajnih primerih pa več kot dve leti. Vlagatelji so morali svoje vloge najprej predložiti lokalni akcijski skupini, ki je preverila upravičenost in skladnost projekta s strategijo lokalnega razvoja, nato so jih predložili še pristojnim organom. V Grčiji so morali

vlagatelji oddati vlogo tako v elektronski kot v papirni obliki. Te dodatne upravne zahteve so prispevale k temu, da so države članice v času revizije Sodišča dokončale in plačale razmeroma malo projektov (39 % načrtovane porabe v okviru pobude Leader).

41 V skladu s smernicami Komisije bi morale strategije lokalnega razvoja služiti lokalnim namenom, izbrani projekti pa bi morali prispevati k ciljem strategij¹⁸. Lokalne akcijske skupine so v svojih strategijah lokalnega razvoja določile precej splošne cilje in merila za izbiro projektov, kar jim je omogočilo izbiro širokega nabora projektov.

S pristopom Leader se spodbuja angažiranost na lokalni ravni, vendar so ženske in mladi premalo zastopani v lokalnih akcijskih skupinah

42 Lokalne akcijske skupine so forum za komuniciranje v lokalnih skupnostih, namenjen zasnovi in izvajanju strategij lokalnega razvoja, in sicer z začetkom priprav, razvojem in financiranjem lokalnih projektov. Imajo pomembno vlogo pri povezovanju lokalnih skupnosti in njihovi angažiranosti v lokalnem razvoju. S pristopom Leader se za opredelitev razvojnih potreb lokalnih skupnosti izkoristita njihovo strokovno znanje in izkušnje. Namen tega pristopa je tudi zagotoviti platformo za komuniciranje med različnimi ravni upravljanja, od lokalnih skupnosti do regionalne in nacionalne uprave, ter spodbuditi tako tesnejše sodelovanje.

43 Lokalne akcijske skupine bi morale biti reprezentativne za svoje lokalne skupnosti, v njih pa bi morali sodelovati vsi relevantni lokalni deležniki. V skladu z zakonodajo nobena skupina deležnikov ne sme imeti več kot 49 % glasovalnih pravic celotne lokalne akcijske skupine, delež glasov javnih organov v postopku izbire projektov pa mora biti manjši od 50 %¹⁹. V skladu s smernicami Komisije bi morali biti organi odločanja uravnoteženi tudi glede na spol, v njih pa bi morale biti pravično zastopane posebne ciljne skupine, kot so mladi, etnične manjšine in prikrajšane osebe²⁰.

44 Sodišče je ugotovilo, da so lokalne akcijske skupine, ki jih je preučilo, zagotavljale forum za lokalno komuniciranje in izpolnjevale pravne zahteve, ki se uporabljajo za sestavo organov skupin za odločanje. To je pomenilo, da v odločanju niso več prevladovali javni organi (za razliko od ugotovitve Sodišča iz leta 2010). Analiza Sodišča

¹⁸ *Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds*, str. 24 in 25.

¹⁹ Člen 32(2)(b) in člen 34(3)(b) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

²⁰ *Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds*, str. 27.

je pokazala, da so moški zasedali 60 % ali več položajev v desetih od 18 lokalnih akcijskih skupin, od katerih je Sodišče prejelo podatke. Mladi so bili premalo zastopani, saj v organih odločanja 16 od 20 preučenih lokalnih akcijskih skupin ni bilo osebe, mlajše od 30 let²¹. To povzroča tveganje, da organi odločanja v postopku odločanja ne bodo upoštevali njihovih stališč in interesov.

Dodatne koristi pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, še vedno niso bile dokazane

45 Sodišče je v svojem prejšnjem posebnem poročilu o pobudi Leader ugotovilo, da ni dovolj dokazov o njeni dodani vrednosti, in Komisiji priporočilo, naj takoj ukrepa, da poskrbi, da lahko poroča o dodani vrednosti in dobrem finančnem poslovanju programa Leader. Kot je navedeno v odstavku **07**, Komisija pričakuje, da bodo zaradi pobude Leader rezultati projektov, socialni kapital in lokalno upravljanje boljši.

46 V naslednjih delih poročila je Sodišče posamično obravnavalo vsakega od teh vidikov, pri čemer je najprej preučilo, ali je Komisija v zadnjem desetletju dosegla napredek pri poročanju o koristih pobude Leader. Sodišče je nato preučilo, ali so bili z lokalnimi razvojnimi projekti v okviru pobude Leader doseženi boljši rezultati in nazadnje še ali obstajajo dokazi, da sta se zaradi pobude Leader izboljšala socialni kapital in upravljanje v lokalnih skupnostih.

Komisija je začela vrednotiti koristi pobude Leader

47 Sodišče je ob pregledu zadevnega sistema spremljanja in vrednotenja ugotovilo, da eno od ključnih priporočil iz [posebnega poročila o pobudi Leader iz leta 2010](#) o poročanju o koristih pobude Leader ni bilo v celoti izvedeno (glej odstavek **17** in [Prilogo II](#)).

48 Kot je pojasnjeno v odstavku **13**, Komisija z uporabo treh kazalnikov iz zadevne uredbe spremlja dosežke pobude Leader in o njih poroča. V [tabeli 5](#) so prikazani podatki, sporočeni o pobudi Leader v Letnem poročilu Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja o dejavnostih za leto 2019:

²¹ Za mlade se štejejo osebe v starosti od 18 do 30 let; glej dokument Sveta Evrope in Evropske komisije (2019): [Osnove mladinske politike](#), str. 6.

Tabela 5 – Kazalniki pobude Leader

Kazalnik	Ciljna vrednost (za leto 2023)	Sporočeni podatki
Delež podeželskega prebivalstva, zajetega v strategije lokalnega razvoja (v %)	53,5 %	60,6 %
Delež podeželskega prebivalstva, ki ima koristi od izboljšanih storitev/infrastruktur (v %)	16,4 %	13,54 %
Število delovnih mest, ustvarjenih s podprtimi projekti	44 109	13 337

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Letnega poročila Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja o dejavnostih za leto 2019

49 Ti kazalniki ne omogočajo smiselne ocene stroškov in koristi pristopa Leader. Sodišče je namreč v svojih prejšnjih poročilih, tudi v poročilu o smotrnosti za leto 2019²², ugotovilo, da so uporabljeni kazalniki predvsem kazalniki vložkov in izločkov ter da se z njimi ne merijo rezultati ali dodana vrednost programov porabe. V svojem poročilu o pobudi Leader iz leta 2010 je Komisiji priporočilo, naj takoj ukrepa, da poskrbi, da lahko poroča o koristih pristopa Leader, in naj bo spremljanje bolj kot na izvajanje usmerjeno na kazalnike takih koristi, učinkovitost in uspešnost.

50 V skladu z zakonodajo mora Komisija državam članicam zagotoviti smernice o tem, kako izvajati vrednotenje njihovih programov za razvoj podeželja in operativnih programov. Vrednotenje programov ob koncu obdobja – naknadno vrednotenje – izvaja Komisija ali države članice v tesnem sodelovanju s Komisijo²³.

51 Komisija je objavila dva dokumenta z usmeritvami za podporo državam članicam pri vrednotenju pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v

²² Poročilo Evropskega računskega sodišča o smotrnosti izvrševanja proračuna EU – stanje ob koncu leta 2019.

²³ Členi 54–57 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

programskem obdobju 2014–2020: smernice za vrednotenje²⁴ in priročnik za vrednotenje²⁵. Poleg tega je Komisija dolžna pripraviti zbirno poročilo o naknadnih vrednotenjih, ki jih opravijo države članice, in sicer do 31. decembra 2025 za operativne programe in do 31. decembra 2027 za programe razvoja podeželja²⁶.

52 V programskem obdobju 2007–2013 je morala Komisija zbirno poročilo za razvoj podeželja predložiti do 31. decembra 2016²⁷. To poročilo je bilo dokončano aprila 2018 in objavljeno julija 2020²⁸. Vsebovalo je kratek del o pobudi Leader, vendar v njem ni bilo ocene njenih koristi.

53 Komisija še ni objavila lastnega vrednotenja pristopa Leader. Sodišče je v svojem mnenju iz leta 2018 v zvezi s predlogi Komisije za novo skupno kmetijsko politiko priporočilo, naj Komisija pri reviziji obstoječe zakonodaje upošteva načelo „najprej ovrednotiti“²⁹. Komisija trenutno vrednoti vpliv dela pristopa Leader, ki se je financiral iz sklada za razvoj podeželja, na uravnoteženi teritorialni razvoj, s čimer želi preučiti ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodano vrednost³⁰. Načrtuje, da bo to vrednotenje objavila leta 2023.

Države članice so pobudo Leader uporabile za financiranje projektov, ki izhajajo iz lokalnih strategij, toda za nekatere projekte so obstajali drugi specifični programi porabe

54 Ker Komisija ni pripravila vrednotenja ali ustreznih podatkov o spremljanju, na podlagi katerih bi poročala o koristih projektov Leader, je Sodišče ocenilo, ali je bilo mogoče s projekti pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, prispevati k

²⁴ *Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD.*

²⁵ Evropska komisija (2018): *FARNET Guide #15 - Evaluating CLLD. Handbook for LAGs and FLAGs.*

²⁶ Člen 57(4) Uredbe (EU) št. 1303/2013 in člen 2(4) Uredbe (EU) 2020/2220.

²⁷ Člen 87(2) Uredbe (ES) št. 1698/2005.

²⁸ Evropska komisija (2020): *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007–2013*, Luxembourg, str. 222–234.

²⁹ Mnenje Sodišča iz leta 2018 o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020.

³⁰ *Kažipot vrednotenja – Evaluation of the impact of LEADER on balanced territorial development.*

lokalnemu razvoju in ali so prinesli boljše rezultate. To je storilo tako, da je analiziralo, ali projekti izhajajo iz strategij lokalnega razvoja (glej odstavek 41), ki so jih pripravile lokalne akcijske skupine, in ali so lahko tako izpolnili lokalne potrebe. Uporabilo je tudi smernice Komisije za vrednotenje, v katerih so opredeljeni izboljšani rezultati glede na vrste projektov, in sicer glede na primerjavo z izvajanjem brez metode Leader³¹.

55 Sodišče je glede na ta merila iz odstavka 54 ocenilo 95 projektov. To ocena je temeljila na samoocenah lokalnih akcijskih skupin. Sodišče je preučilo verodostojnost teh samoocen in o tem razpravljalo z zadevnimi organi in več nosilci projektov.

56 Sodišče je ugotovilo, da so bili v teh projektih obravnavani širši splošni cilji, določeni v strategijah lokalnega razvoja (glej odstavek 41). Pri več projektih je obstajala možnost, da bi lahko prispevali k lokalnemu razvoju. Sodišče je odkrilo tudi projekte, ki so dopolnjevali zakonsko predpisane naloge in niso bili zajeti v posebnih shemah.

57 Vendar je Sodišče ugotovilo, da so nekatere države članice, ki so bile zajete v revizijo, sredstva v okviru pobude Leader ali lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, uporabile za financiranje projektov, ki so običajne zakonsko predpisane naloge nacionalnih, regionalnih ali občinskih organov (kot je financiranje vaških cest ali ulične razsvetljave). Poleg tega je Sodišče odkrilo projekte, ki so posebej obravnavani z ukrepi za razvoj podeželja, ki niso del pobude Leader, in drugimi programi porabe EU (glej [okvir 2](#)).

58 Nemčija (Saška) je na primer uporabila pobudo Leader za financiranje širokega nabora osnovnih storitev na podeželju. Pobudi Leader je namenila 364,3 milijona EUR, tj. 41,5 % svojih načrtovanih sredstev za razvoj podeželja, kar je največji delež med vsemi državami članicami in regijami v EU. Zato so morale tradicionalne dejavnosti lokalnih organov v Nemčiji (Saška) potekati prek lokalnih akcijskih skupin. Te dejavnosti so vključevale financiranje vaških cest, ulične razsvetljave, vzdrževanja cest in projektov za razširitev vrtcev. Glede na poročilo o vmesnem vrednotenju v zvezi z razvojem podeželja je Saška do 30. junija 2019 uporabila sredstva pobude Leader za financiranje 112 projektov ulične razsvetljave (v vrednosti 5,5 milijona EUR javnih odhodkov), 84 projektov vaških cest (13 milijonov EUR) in 62 projektov vrtcev (6,3 milijona EUR)³².

³¹ *Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD.*

³² *Zentralbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2014 – 2020 im Freistaat Sachsen. Endbericht, str. 257.*

Okvir 2

Projekti, financirani iz sredstev pobude Leader, za katere so obstajali drugi posebni ukrepi in programi porabe

Češka in Romunija: podpora za posodobitev kmetij in mlade kmete



EKS SRP

Neka lokalna akcijska skupina v Romuniji je izbrala deset naložbenih projektov v zvezi s kmetijami s skupnimi stroški v višini 1,7 milijona EUR, kar je nanoslo skoraj polovico skupnih stroškov vseh izbranih projektov. Druga romunska skupina je mladim kmetom v osmih primerih izplačala pavšalne zneske v skupnem obsegu 240 000 EUR. Vse države članice imajo posebne ukrepe za podporo mladim kmetom v okviru prvega stebra skupne kmetijske politike in Romunija zagotavlja posebno podporo v okviru drugega stebra.

Lokalni akcijski skupini na Češkem sta izbrali 47 naložbenih projektov v zvezi s kmetijami s stroški v višini približno 2 milijona EUR, kar je bilo skoraj polovica skupnih stroškov vseh izbranih projektov. Ena od teh lokalnih akcijskih skupin je približno 80 % svojih skupnih stroškov projektov porabila za kmetijske projekte.

V teh projektih so bila kmetom dodeljena finančna sredstva EU predvsem za naložbe v nove hleve in opremo ali pa so se porabila kot zagonska pomoč za mlade kmete.

Zainteresirani kmetje lahko zaprosijo za financiranje za razvoj podeželja zunaj pobude Leader, zato se z uporabo sredstev iz tega programa v takih primerih podvajajo obstoječe ureditve.

59 Stanje je podobno tistemu, ki ga je Sodišče ugotovilo leta 2010. Takrat se je Komisija strinjala, da se s pobudo Leader načeloma ne bi smele podpirati običajne dejavnosti lokalnih organov. Sodišče je v posebnem poročilu iz leta 2015 o podpori EU za podeželsko infrastrukturo³³ navedlo podobna opažanja o financiranju podeželskih cest v Nemčiji (Saška) in državam članicam priporočilo, naj zagotovijo, da sredstva EU za razvoj podeželja ne služijo kot zamenjava za druga javna sredstva, namenjena istemu področju politike.

³³ Posebno poročilo 25/2015 – Podpora EU za podeželsko infrastrukturo.

60 Sodišče je na Irskem in Švedskem ugotovilo, da je bilo to povečini preprečeno zaradi pravil teh držav o upravičenosti:

- irski organi so iz financiranja v okviru pobude Leader izključili številne sektorje in dejavnosti, za katere so obstajale druge možnosti financiranja, vključno s kmetijstvom, prenovo zasebnih stanovanjskih nepremičnin in splošnimi vzdrževalnimi deli, ki jih izvajajo javni organi, ter projekte, ki so že prejeli druga sredstva EU ali nacionalna sredstva,
- Švedska je imela pravila o tem, da se ne financirajo stroški za izvajanje zakonsko predpisanih nalog ali izpolnjevanje pravnih zahtev EU ali nacionalnih pravnih zahtev (npr. skladnost z direktivo EU). Projekti v okviru pobude Leader in lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so morali na Švedskem koristiti tudi širši lokalni skupnosti in ne le posameznim nosilcem projektov.

Okoliščine posameznih držav članic se sicer razlikujejo, vendar so po mnenju Sodišča ta pravila dobra praksa, ki bi lahko prispevala k dobremu finančnemu poslovanju pobude Leader.

Čeprav strokovnjaki menijo, da je težko ovrednotiti nekatere potencialne koristi pristopa Leader, je Sodišče našlo dokaze, da bi bilo to mogoče storiti

61 Komisija kot koristi pobude Leader poleg boljših rezultatov opredeljuje tudi izboljšani socialni kapital in upravljanje. Smernice Komisije za vrednotenje vsebujejo naslednje opredelitve:

- **Socialni kapital** je večrazsežnostni koncept, ki zajema lastnosti družbenih organizacij, kot so mreže, norme in družbeno zaupanje, ki olajšujejo usklajevanje in sodelovanje v obojestransko korist.
- **Upravljanje** obsega institucije, procese in mehanizme, prek katerih javni in gospodarski deležniki ter deležniki civilne družbe izražajo svoje interese, uveljavljajo svoje zakonite pravice, izpolnjujejo svoje obveznosti in razrešujejo nesoglasja.

62 Glede na strokovno literaturo je z merjenjem izboljšav v socialnem kapitalu in lokalnem upravljanju povezan niz izzivov, ki zajemajo tudi splošno sprejeto opredelitev

teh konceptov³⁴. Strokovnjaki zato priznavajo, da je težko ovrednotiti potencialne koristi pobude Leader.

63 Sodišče je poleg zbirnega poročila Komisije (glej odstavek 52) analiziralo poročila o naknadnem vrednotenju, ki so jih sestavile države članice, zajete v revizijo, zlasti iz obdobja 2007–2013, da bi poiskalo dokaze o izboljšanju socialnega kapitala in lokalnega upravljanja. V večini naknadnih poročil držav članic ti koncepti niso bili obravnavani. Švedsko naknadno vrednotenje za obdobje 2007–2013 je vsebovalo izrecne ugotovitve v zvezi z lokalnim upravljanjem. Po mnenju ocenjevalcev pobuda Leader ni pozitivno prispevala k vertikalnemu upravljanju, tj. k položaju lokalnih akcijskih skupin v odnosu do drugih organov in institucij. Kar zadeva horizontalno upravljanje, tj. sodelovanje z drugimi regionalnimi deležniki, so ocenjevalci poudarili, da so se zaradi pobude Leader pri lokalnih javnih zadevah angažirali predstavniki lokalnih podjetij in civilne družbe.

Zaradi pristopa financiranja iz več skladov je financiranje projektov lokalnega razvoja bolj zapleteno

64 Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) obsegajo pet različnih tokov financiranja, za vsakega od teh tokov pa veljajo posebna pravila (glej odstavek 10). Zato je potrebno usklajevanje med pristojnimi organi držav članic, da se zagotovijo sinergije in preprečijo prekrivanja na ravni programov in projektov. V zakonodaji za

³⁴ Nardone, G., Sisto, R., Lopolito, A., *Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach*, *Journal of Rural Studies*, zvezek 26, številka 1, 2010, str. 63–72.

Pisani, E., Franceschetti, G.; Secco, L. in Asimina C. (uredniki, 2017), *Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics*. Cham (Švica).

Claridge, T., (2020), *Current definitions of social capital - Academic definitions in 2019*, ki vključuje povezavo na predstavitev *Social capital - is there an accepted definition in 2020?*.

Shucksmith, M. (2002), *Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK*, *Sociologia Ruralis*, 40(2), str. 208–218.

Thuesen, A. A. (2010), *Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes*, *Sociologia ruralis*, 50(1), str. 31–45.

programsko obdobje 2014–2020 je izrecno obravnavana potreba po takšnem usklajevanju³⁵.

65 Po mnenju Komisije je ustanovitev skupnih odborov za spremljanje za različne programe koristna in praktična. Sodišče je ugotovilo, da so to storile samo štiri od desetih držav članic, zajetih v njegovo revizijo.

66 So pa države članice našle druge rešitve za lažji pretok informacij. Organi upravljanja za vsak posamezni sklad v Avstriji in Nemčiji (Saška) so bili zastopani v odborih za spremljanje vseh drugih skladov. Estonija je ustanovila skupni organ upravljanja za sklad za razvoj podeželja in sklad za ribištvo.

67 Dva tokova financiranja skupne kmetijske politike (Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja) bosta na podlagi reforme za obdobje po letu 2020 načrtovana v okviru strateških načrtov SKP. Posledično bi lahko bil razvoj podeželja manj povezan z drugimi tremi tokovi financiranja (Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom plus ter Evropskim skladom za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo).

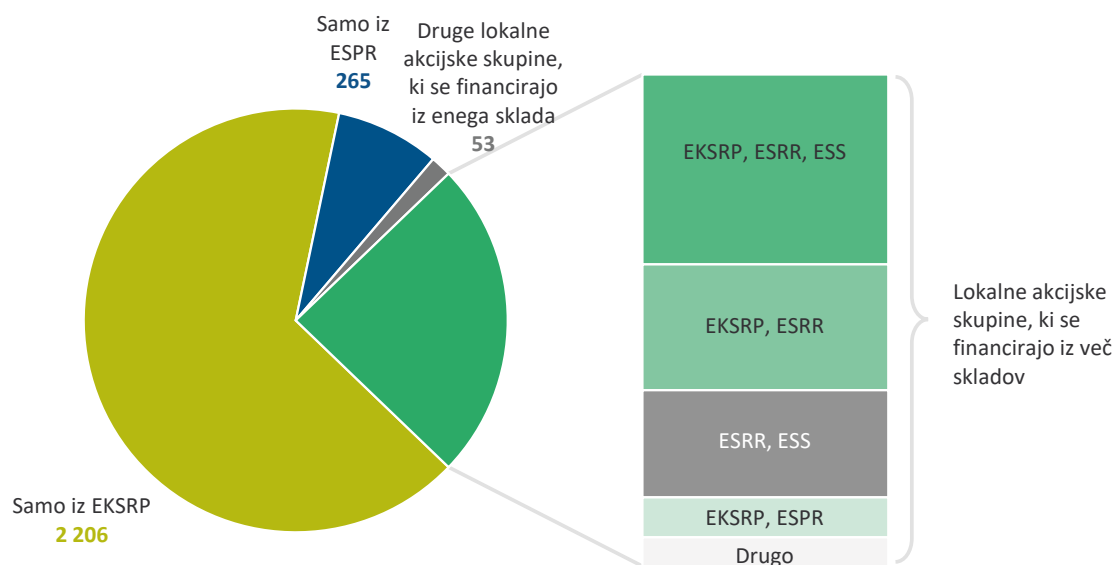
68 Komisija je pričakovala, da se bo s pristopom financiranja iz več skladov razširil nabor lokalnih sektorjev, deležnikov in nosilcev projektov, vključenih v lokalne akcijske skupine, kar naj bi okrepilo lokalno sodelovanje. Pričakovala je tudi, da bo vključitev štirih skladov EU lokalnim akcijskim skupinam omogočila obravnavanje kompleksnih lokalnih potreb celoviteje in z več finančnimi sredstvi.

69 Komisija ni predložila izčrpnih podatkov o številu lokalnih akcijskih skupin, ki uporabljajo pristop financiranja iz več skladov. Glede na najnovejše razpoložljive zbrane podatke³⁶ je bilo za programsko obdobje 2014–2020 v vseh državah članicah (vključno z Združenim kraljestvom) odobrenih 3 337 skupin. Od tega jih je 813 (24 %) uporabilo več kot en sklad EU (glej *slika 8*). Večina teh lokalnih akcijskih skupin, ki se financirajo iz več skladov, je uporabila kombinacijo financiranja iz sklada za razvoj podeželja, sklada za regionalni razvoj in socialnega sklada, v vsej EU pa jih je devet (osem na Švedskem in ena na Poljskem) uporabilo vse štiri razpoložljive sklade.

³⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013, vključno s Prilogo I (skupni strateški okvir).

³⁶ <https://ldnet.eu/implementing-cohesion-policy-funds-through-multi-fund-clld>Kah, S. (2021), *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (podatki iz junija 2021).

Slika 8 – Lokalne akcijske skupine, ki se financirajo iz enega sklada, in tiste, ki se financirajo iz več skladov, v obdobju 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta Kah, S. (2021), *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (podatki iz junija 2021)

70 Pristop financiranja iz več skladov je bil za organe držav članic in lokalne akcijske skupine novost, slednje pa so se prvič srečale s socialnim in regionalnim skladom. V smernicah Komisije³⁷ je bila zato poudarjena potreba po jasnih mejah odgovornosti in odločanja. Za to je bilo potrebno usklajevanje med pristojnimi organi držav članic, nenazadnje tudi zato, da bi se lokalnim akcijskim skupinam zagotovila jasna pravila in smernice, po možnosti prek enotne kontaktne točke.

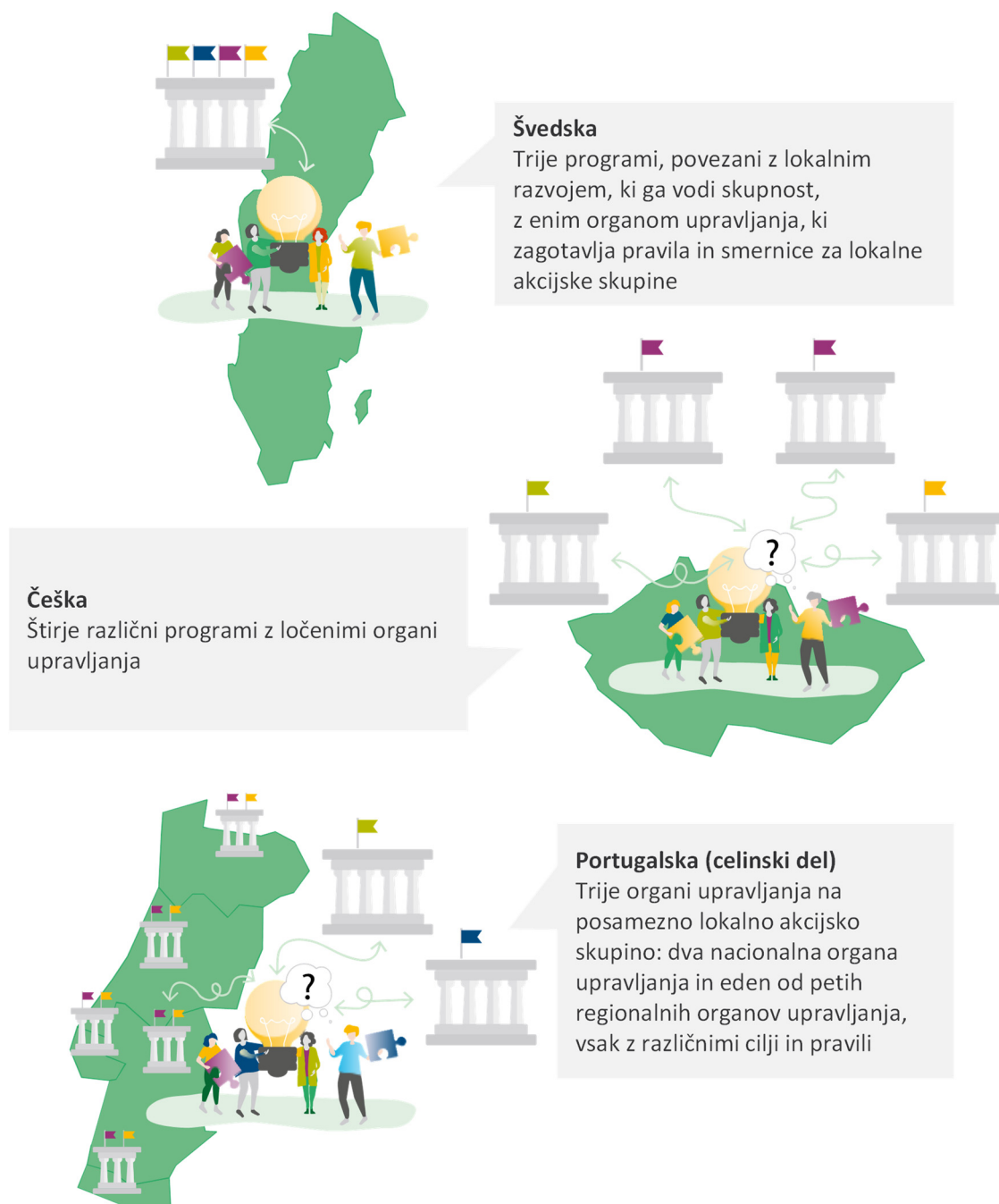
71 Med državami članicami, zajetimi v revizijo Sodišča, je imela Švedska najbolj poenostavljene ureditve za upravljanje pristopa financiranja iz več skladov. Imenovala je samo en organ upravljanja in skupino za usklajevanje skladov ter imela samo tri s tem povezane programe: nacionalni program za razvoj podeželja, nacionalni program za ribištvo in nacionalni program za financiranje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, iz regionalnih in socialnih skladov.

72 Nasprotno pa je bilo po mnenju organov upravljanja na Češkem in Portugalskem, kjer je bilo upravljanje pristopa financiranja iz več skladov oteženo, in sicer zaradi kombinacije različnih skladov z različnimi cilji in pravili ter različnih organov upravljanja, ki so uporabljali različna pravila in smernice. (Na [sliki 9](#) so prikazane različne ureditve

³⁷ Evropska komisija (2016), *FARNET Guide #10: Starting CLLD implementation in practice*.

za upravljanje pristopa financiranja iz več skladov na Švedskem, Češkem in Portugalskem). Sodišče v opažanjih Komisije o letnih poročilih držav članic o izvajanju ali v zapisnikih njihovih letnih sej ni našlo dokazov, da je Komisija posredovala, npr. tako, da bi jim poslala pisne povratne informacije o upravljanju pristopa financiranja iz več skladov ali po potrebi zahtevala akcijske načrte.

Slika 9 – Ureditve za upravljanje pristopa financiranja iz več skladov



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zemljevidov, ki jih je zagotovil Eurostat

73 Da bi Komisija poenostavila pristop financiranja iz več skladov, je za programsko obdobje 2021–2027 uvedla nekatere nove elemente:

- o države članice morajo organizirati skupni razpis (v katerega so vključeni vsi zadevni skladi) za izbiro strategij lokalnega razvoja in lokalnih akcijskih skupin ter ustanoviti skupni odbor za spremljanje izvajanja teh strategij³⁸,
- o če država članica izbere glavni sklad, se za celotno strategijo lokalnega razvoja (tj. upravljanje in nadzor vseh projektov) uporabljajo pravila tega sklada, za izvajanje in spremljanje posameznih projektov ter z njimi povezana plačila pa se še naprej uporabljajo pravila sklada, iz katerega se financira zadevni projekt³⁹.

Sodišče je ugotovilo, da do konca decembra 2021 skupni razpisi še niso bili mogoči. Komisija je Sodišče obvestila, da je to povezano s podaljšanjem prehodnega obdobja za novo skupno kmetijsko politiko (vključno s skladom EU za razvoj podeželja) do leta 2022, kar je pomenilo, da se bodo še naprej uporabljala prejšnja pravila za obdobje 2014–2020.

74 Na Švedskem so organi kljub uvedeni poenostavitvi menili, da je upravljanje financiranja iz več skladov neučinkovito in drago, zlasti zato, ker so ribiški, regionalni in socialni sklad v obdobju 2014–2020 skupaj pomenili le 20 % sredstev za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Naročili so študijo, v kateri so ocenili financiranje vseh pobud v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, iz kmetijskega sklada⁴⁰, v kateri je bilo ugotovljeno, da so lokalne akcijske skupine v obdobju 2014–2020 podpirale podobne projekte iz različnih skladov (npr. na področju turizma in vključevanja) ter da bi bilo mogoče več kot 90 % vseh projektov, podprtih v okviru ostalih treh skladov EU, financirati iz sredstev za razvoj podeželja.

75 Zaradi navedenega bo Švedska verjetno opustila pristop financiranja iz več skladov. Od organov drugih držav članic, s katerimi so bili opravljeni razgovori, je Sodišče prejelo različne odzive, iz katerih je bilo razvidno, da večina od njih ne podpira

³⁸ Člen 31(3) Uredbe (EU) 2021/1060.

³⁹ Člen 31(4)–(6) Uredbe (EU) 2021/1060.

⁴⁰ *Är det möjligt att finansiera alla insatser inom lokalt ledd utveckling genom jordbruksfonden? Uppföljningsrapport 2019:11*

(Ali je mogoče vse pobude v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, financirati iz kmetijskega sklada [EKSRP]? Poročilo o spremljanju, 2019: 11).

uporabe pristopa financiranja iz več skladov v sedanjem in prihodnjem programskem obdobju.

Zaključki in priporočila

76 Sodišče je v svoji reviziji preučilo, ali je pristop Leader prinesel koristi, ki so upravičile njegove dodatne stroške in tveganja, zlasti v primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol).

77 Sodišče je več kot desetletje po objavi svojega posebnega poročila o pobudi Leader ugotovilo, da so bile na nekaterih področjih dosežene izboljšave in da se s pristopom Leader oblikujejo strukture, ki spodbujajo angažiranost na lokalni ravni. Vendar pomeni uporaba pristopa Leader višje upravne in operativne stroške in počasne postopke odobritve, njegovi projekti pa niso imeli dokazljivih dodatnih koristi. V splošnem je Sodišče ugotovilo, da ni veliko dokazov, da bi koristi pristopa Leader odtehtale njegove stroške in tveganja.

78 Upravni in operativni stroški pobude Leader so zaradi njenega participativnega pristopa visoki. V zadevni uredbi EU so ti stroški omejeni na 25 %. Države članice so v programskem obdobju 2014–2020 zanje nameravale porabiti 17 %. Ti stroški vključujejo spodbujanje izvajanja strategije lokalnega razvoja in pomoč potencialnim upravičencem pri razvoju projektov. Po poročanju Komisije so konec leta 2020 znašali 1,04 milijarde EUR (24 % skupne porabe do takrat, kar je pod mejo iz zadevne uredbe). Delež teh stroškov se v programskem obdobju v primerjavi s porabo za projekte običajno sčasoma zmanjša (odstavki [25–30](#)).

79 Sodišče je ugotovilo, da so lokalne akcijske skupine pri razvoju svojih strategij lokalnega razvoja uspešno spodbujale angažiranost na lokalni ravni, kar pomeni izboljšanje glede na stanje, ki ga je Sodišče ugotovilo pred več kot desetletjem. Večina držav članic, zajetih v revizijo Sodišča, je uporabila ustrezne postopke za izbiro in odobritev lokalnih akcijskih skupin na podlagi teh strategij, vendar so nekatere pri izbiri strategij lokalnega razvoja uporabile manj zahtevne standarde kakovosti. Sodišče je ugotovilo, da ena država članica v svoj izbirni postopek ni vključila meril kakovosti, kar bi omogočilo osredotočanje na najboljše strategije lokalnega razvoja (odstavki [31–37](#)).

80 Sodišče je ugotovilo, da je bil postopek prijave in odobritve projektov zapleten in je v primerjavi s tradicionalnimi programi porabe vključeval dodatne upravne zahteve za nosilce projektov. To je prispevalo k temu, da so države članice v času revizije Sodišča dokončale in plačale razmeroma malo projektov (39 %). Sodišče je ugotovilo tudi, da so bila merila za izbiro projektov v okviru pobude Leader v večini primerov dokaj splošna, kar je lokalnim akcijskim skupinam omogočilo izbiro širokega nabora projektov (odstavki [38–41](#)).

81 V postopku izbire projektov formalno niso več prevladovali javni organi (za razliko od ugotovitve Sodišča iz leta 2010), lokalne akcijske skupine pa so uspešno spodbujale angažiranost na lokalni ravni. Vendar je Sodišče leta 2021 ugotovilo, da večina lokalnih akcijskih skupin ni bila uravnotežena glede na spol in da so bili mladi premalo zastopani. To povzroča tveganje, da organi odločanja v postopku odločanja ne bodo upoštevali njihovih stališč in interesov (odstavki [42–44](#)).

82 Nekatera od priporočil Sodišča iz leta 2010 so bila sicer obravnavana, vendar je Sodišče ugotovilo, da se z okvirom Komisije za spremljanje in vrednotenje še vedno ne zagotavljajo dokazi o dodatnih koristih pobude Leader v primerjavi s tradicionalnimi financiranjem. Strokovnjaki menijo, da je nekatere elemente teh koristi, tj. socialni kapital in lokalno upravljanje, težko dokazati. Sodišče je v svojem mnenju iz leta 2018 v zvezi s predlogi Komisije za novo skupno kmetijsko politiko poudarilo, da bi morala Komisija pri reviziji obstoječe zakonodaje upoštevati načelo „najprej ovrednotiti“. Komisija je začela vrednotiti koristi pobude Leader (odstavki [47–53](#) in [61–63](#)).

83 Analiza projektov Leader, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da so bili v teh projektih obravnavani širši splošni cilji, določeni v strategijah lokalnega razvoja (glej odstavek [80](#)). Vendar je Sodišče našlo projekte, ki so posebej obravnavani v ukrepih za razvoj podeželja, ki niso del pobude Leader, in drugih programih porabe EU. Nekatere države članice in lokalne akcijske skupine so pobudo Leader uporabile za financiranje projektov, ki so običajne zakonsko predpisane naloge nacionalnih, regionalnih ali občinskih organov (odstavki [54–60](#)).

84 Pristop financiranja iz več skladov je bil novost za programsko obdobje 2014–2020, uvedena za boljše usklajevanje podpore lokalnemu razvoju in krepitev povezav med podeželskimi, mestnimi in ribiškimi območji. Sodišče je na splošno ugotovilo, da je financiranje projektov lokalnega razvoja zaradi pristopa z več skladi, kakršen je v sedanji obliki, bolj zapleteno (odstavki [64–75](#)).

Priporočilo 1 – Celovito ovrednotiti stroške in koristi pobude Leader

Komisija naj celovito ovrednoti stroške in koristi. V to vrednotenje pobude Leader naj bo zajeto naslednje (točke a–e):

- (a) uporaba postopka izbire lokalnih akcijskih skupin, s katerim se sredstva namenijo kakovostnim strategijam lokalnega razvoja;
- (b) ukrepi za zmanjšanje stroškov in kompleksnosti upravnih postopkov (npr. dodatne upravne zahteve za nosilce projektov, dolgi izbirni postopki);
- (c) obseg, v katerem so ciljne skupine glede na spol, starost in druge vidike ustrezno zastopane v organih odločanja;
- (d) obseg, v katerem projekti, ki se financirajo v okviru pobude Leader, prinašajo dodatne koristi v primerjavi z drugimi projekti in
- (e) obseg, v katerem se sredstva pobude Leader uporabljajo za financiranje zakonsko predpisanih nalog EU ter nacionalnih, regionalnih ali lokalnih organov.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2023.

Priporočilo 2 – Oceniti pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost

Komisija naj pri oceni uspešnosti in učinkovitosti lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, kolikor je mogoče, zajame elemente, navedene v točkah (a) do (e) priporočila 1.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025 (za naknadna vrednotenja za obdobje 2014–2020).




To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Joëlle ELVINGER, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 4. maja 2022.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik


Priloge







Priloga I – Specifični kazalniki v zvezi s pobudo Leader in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost



Tabela 6 – EKSRP	ESPR	ESRR	ESS
 Kazalniki izlozkov	 Kazalniki izlozkov	Ni kazalnikov, specifičnih za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost.	Ni kazalnikov, specifičnih za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost.
O.18: prebivalstvo, vključeno v lokalne akcijske skupine O.19: število izbranih lokalnih akcijskih skupin O.20: število podprtih projektov Leader O.21: število podprtih projektov sodelovanja O.22: število in vrsta nosilcev projektov O.23: enotna identifikacijska številka lokalnih akcijskih skupin, vključenih v projekt sodelovanja	1. število izbranih strategij lokalnega razvoja 2. pripravljalna podpora 3. sodelovanje		
 Kazalniki ciljnih vrednosti in rezultatov	 Kazalniki rezultatov		
T21/R22: delež podeželskega prebivalstva, zajetega v strategijah lokalnega razvoja T22/R23: delež podeželskega prebivalstva, deležnega izboljšanih storitev/infrastrukture T23/R24: delovna mesta, ustvarjena s podprtimi projekti (Leader)	1. ustvarjena delovna mesta (v ekvivalentu polnega delovnega časa) 2. ohranjena delovna mesta (v ekvivalentu polnega delovnega časa)		


Viri: EKSRP: Priloga IV k Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 808/2014; ESPR: Priloga k Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 1014/2014


Priloga II – Spremljanje izvajanja priporočil iz Posebnega poročila 05/2010, ki ga je Sodišče opravilo za to revizijsko poročilo



Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
Priporočilo 1		
<p>Komisija bi morala glede na ponavljajoče se slabosti poskrbeti, da so v zakonodaji dovolj jasno opisani zahtevani standardi, ki morajo biti doseženi v specifičnem primeru pristopa Leader. Nekaj preprostih zahtev na ravni EU lahko nadomesti potrebo po različnih pravilih za delovanje na ravni programov, poenostavi postopke, izboljša doslednost in zagotovi jasne standarde nadzora na naslednjih področjih:</p>		
<p>(a) izključitev projektov, ki so se začeli pred sprejetjem odločitve o donaciji, da se odpravi glavno tveganje neučinkovitosti (mrtve izgube);</p>	<p>(a) Komisija bo temeljito preučila vprašanje začetka upravičenosti projektov, pri čemer bo upoštevala potrebo po usklajenem pristopu pri financiranju, ki ga izvaja Skupnost, v okviru deljenega upravljanja.</p>	<p> Ni bilo izvedeno.</p> <p>V skladu s členom 65(6) Uredbe št. 1303/2013 so iz financiranja izključeni projekti, ki so bili fizično zaključeni ali v celoti izvedeni pred vložitvijo vloge, ni pa onemogočeno, da se projekti začnejo izvajati pred sprejetjem odločitve o dodelitvi nepovratnih sredstev, tj. tveganje mrtvih izgub se ohranja.</p>



Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
<p>(b) Lokalne akcijske skupine (LAS) projekte izberejo na podlagi ocen, iz katerih sta razvidni utemeljenost in poštenost odločitve z vidika doslednih in relevantnih meril;</p>	<p>(b) Komisija bo zagotovila nadaljnje smernice v zvezi s tem v posodobitvi „Vodnika za izvajanje osi Leader“ še za trenutno programsko obdobje.</p>	<p>  Deloma izvedeno.</p> <p>Pravni standard je določen v členu 34(3)(b) Uredbe št. 1303/2013. Sodišče je ugotovilo, da so bila izbirna merila pogosto subjektivna in so si jih lokalne akcijske skupine različno razlagale.</p>
<p>(c) pravila, ki zagotavljajo, da na sestankih, kjer se izbirajo projekti, v partnerstvih ne prevladujejo lokalni organi.</p>	<p>(c) Pravila so že sestavni del veljavne zakonodaje. Člen 62.1(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005 določa, da morajo na ravni odločanja predstavniki civilne družbe predstavljati vsaj 50 % lokalnega partnerstva.</p> <p>Vendar pa Komisija priznava, da bi seznam načel lahko bil bolj natančen. Komisija bo preučila posodobitev veljavnih smernic, da se podrobneje pojasni obvezno izvajanje pravila „dvojnega kvoruma“, ki velja za sestavo LAS in na ravni odločanja.</p>	<p>  Izvedeno.</p> <p>Pravni standard je določen v členu 34(3)(b) Uredbe št. 1303/2013.</p>
<p>Poleg tega bi morale države članice poskrbeti, da so v zvezi s slabostmi, navedenimi v tem poročilu, vzpostavljeni uspešni postopki in da se nadzira njihovo pravilno izvajanje.</p>		<p>  Deloma izvedeno.</p> <p>Države članice imajo vzpostavljene postopke za vodenje in nadzor lokalnih akcijskih skupin, s katerimi se ne preprečijo slabosti, opredeljene v tem poročilu.</p>

Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
Priporočilo 2		
<p>Finančna uredba prepoveduje vsakršno dejavnost, ki lahko privede do navzkrižja interesov. Ob upoštevanju tega bi morale Komisija in države članice poskrbeti, da so vzpostavljene uspešne zaščite, in preveriti, ali pravilno delujejo. Člani organov LAS za ocenjevanje projektov ali odločanje s kakršnim koli osebnim, političnim, poklicnim ali poslovnim interesom v predlogu projekta bi morali takšen interes pisno prijaviti. Vzdržati bi se morali vsake razprave, ocenjevanja ali odločitve v zvezi s projektom, o tem pa bi bilo treba v skladu s finančno uredbo obvestiti organ upravljanja.</p>	<p>Komisija se strinja s Sodiščem, da morajo za postopek odločanja veljati jasna pravila o navzkrižju interesov, ki jih je treba strogo upoštevati.</p> <p>Člen 61.1(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005 določa, da morajo na ravni odločanja ekonomski in socialni partnerji ter drugi predstavniki civilne družbe predstavljati vsaj 50 % partnerstva.</p> <p>Komisija bo tudi spodbujala dobre prakse z „Vodnikom za izvajanje osi Leader“ in bo pozvala države članice k zagotavljanju in preverjanju učinkovitih zaščitnih ukrepov.</p>	<div style="display: flex; align-items: center;">  <p>Pravni standard je določen v členu 34(3) Uredbe št. 1303/2013.</p> </div> <p style="color: green; margin-top: 10px;">Izvedeno.</p>
Priporočilo 3		
<p>Komisija bi morala skupaj z državami članicami preveriti, ali obstoječi ukrepi omejujejo zmožnosti LAS za oblikovanje in izvajanje inovativnih, večsektorskih lokalnih strategij za doseganje ciljev 1.–3. osi politike razvoja podeželja. Države članice bi morale po potrebi spremeniti svoja pravila, da bi LAS omogočile</p>	<p>Spremembe programov razvoja podeželja z namenom izboljšanja izvajanja lokalnih strategij so vedno mogoče.</p> <p>Poleg tega je mogoče revidirati „Vodnik za izvajanje osi Leader“, da se izboljšajo smernice za države članice glede financiranja</p>	<div style="display: flex; align-items: center;">  <p>Projekti v okviru pobude Leader/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, niso več povezani s tradicionalnimi ukrepi.</p> </div> <p style="color: orange; margin-top: 10px;">Deloma izvedeno.</p> <p>Sodišče je odkrilo nekatere slabosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> — PT: projekti morajo ustrezati šestim opredeljenim ukrepom.

Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
<p>razvijanje lokalnih rešitev, drugačnih od ukrepov programa razvoja podeželja.</p>	<p>(inovativnih) projektov, ki ne spadajo v zbirko ukrepov.</p> <p>Od konca leta 2009 si več držav članic prizadeva dopolniti svoje programe, da bi se izboljšalo učinkovito izvajanje metode Leader z zagotavljanjem večje prožnosti, predvsem z uvedbo integriranih ali posebnih ukrepov. V precejšnji meri je to rezultat razprav, ki jih je sprožila Komisija v okviru pododbora Leader Evropske mreže za razvoj podeželja.</p>	<p>— Splošno: projekti v okviru pobude Leader/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so pogosto tradicionalni ali podobni projekti, namesto da bi se z njimi zagotavljale prilagojene lokalne rešitve.</p>
<p>Priporočilo 4</p>		
<p>Komisija bi morala poskrbeti, da države članice pregledajo strategije LAS za obdobje 2007–2013 in zahtevajo, da LAS določijo merljive cilje, specifične za njihovo lokalno območje, ki se lahko dosežejo s programom Leader v preostalem obdobju. Države članice bi morale nato od LAS zahtevati, da poročajo o doseganju ciljev iz svojih lokalnih strategij, o ustvarjanju dodane vrednosti s pristopom Leader in o učinkovitosti odhodkov za donacije in stroškov poslovanja.</p>	<p>Vmesna poročila o vrednotenju, ki jih je treba zaključiti do konca leta 2010, bodo vključevala priporočila za spremembe programa razvoja podeželja, da bi se programska vsebina prilagodila ciljem. Komisija bo ob tej priložnosti z državami članicami razpravljala o izvajanju 4.osi, zlasti o možnosti za izboljšanje kakovosti lokalnih razvojnih strategij in njihovega izvajanja, med drugim z boljšim spremljanjem in vrednotenjem na ravni LAS.</p> <p>Predvideno je zlasti zbiranje in širjenje dobre prakse o spremljanju na ravni LAS v okviru</p>	<p> Države članice so pregledale strategije lokalnega razvoja tudi z vidika določanja merljivih ciljev. Sodišče je ugotovilo, da so te strategije na splošno široko zastavljene, kar omogoča sprejetje zelo različnih projektov.</p> <p>Cilji so omejeni na ciljne vrednosti izločkov, npr. število projektov neke vrste, ki jih je treba izvesti. Drugi obvezni kazalniki (EU) se nanašajo na število ustvarjenih delovnih mest in število prebivalcev, zajetih z lokalno akcijsko skupino.</p> <p>Komisija o teh kazalnikih poroča skupaj, vendar so se pri pregledu, ki ga je opravilo Sodišče,</p> <p>Deloma izvedeno.</p>

Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
	Evropske mreže za razvoj podeželja ter o vrednotenju v okviru Evropske evalvacijske mreže za razvoj podeželja.	<p>pokazale nedoslednosti v sporočenih podatkih (npr. več kot 100-odstotna zajetost prebivalstva na podeželskih območjih).</p> <p>V členu 34(3) Uredbe 1303/2013 so opredeljene naloge lokalnih akcijskih skupin, vključno z dejavnostmi spremljanja in vrednotenja. Države članice določijo ustrezne minimalne zahteve za lokalne akcijske skupine. Sodišče je ugotovilo, da so rezultati mešani, saj je poleg nekaterih dobrih praks odkrilo tudi lokalne akcijske skupine, ki ne vidijo koristnosti takega spremljanja.</p>
Države članice bi morale dodatno razmisliti, ali bi ta povečana odgovornost za dobro finančno poslovanje omogočila racionalizacijo obstoječih upravljavskih, nadzornih in kontrolnih sistemov, tako da bi se pri ukrepih zmanjšala potreba po preverjanju izpolnjevanja pogojev za upravičenost.		 <p>Deloma izvedeno.</p> <p>V členu 34(3) Uredbe 1303/2013 je določeno, da morajo države članice izvesti ustrezne preglede, vključno s pregledi upravičenosti, ali da odgovornost zanje prenesejo na lokalne akcijske skupine, tako da jih imenujejo za posredniške organe. Sodišče je odkrilo primere prenosa odgovornosti na lokalne akcijske skupine, ne da bi bile te imenovane za posredniške organe.</p>

Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
Priporočilo 5		
<p>Komisija bi morala v skladu s svojo odgovornostjo za zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja proračuna EU v prihodnjih programih dovolj podrobno preveriti specifične elemente, ki so bistveni za dodano vrednost, uspešnost in učinkovitost pristopa Leader.</p>	<p>V okviru odobritve programa za trenutno programsko obdobje v skladu z deljenim upravljanjem je Komisija pregledala ključne elemente, ki so predvideni v Prilogi 2 k Uredbi (ES) št. 1974/2006. Vendar pa morajo organi upravljanja po odobritvi programa v skladu z načelom subsidiarnosti opredeliti dodatne upravljalvske elemente pristopa Leader.</p>	<div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>Deloma izvedeno.</p> <p>Komisija je preverila operativne programe in programe razvoja podeželja, vendar je bila raven podrobnosti informacij v državah članicah neenaka.</p> <p>Komisija od držav članic ni zahtevala, naj se osredotočijo na projekte, ki zagotovijo dodano vrednost, ali na druge vidike dodane vrednosti pristopa Leader/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.</p> </div> </div>
<p>Države članice bi morale v prihodnosti poskrbeti, da LAS odpravijo vse slabosti, ugotovljene v procesu izbiranja, tako da imajo strategije in izvedbene načrte, ki dosegajo najvišje standarde.</p>		<div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>Deloma izvedeno.</p> <p>Države članice so preverile strategije lokalnega razvoja, zagotovile usposabljanje in svetovanje ter lokalnim akcijskim skupinam omogočile, da po prvih pregledih izboljšajo/spremenijo svoje strategije.</p> <p>Po drugi strani jim to ni onemogočilo sprejetja strategij lokalnega razvoja s širokimi cilji in področji ukrepanja, ki omogočajo izbiro vseh vrst projektov.</p> </div> </div>

Priporočila	Odgovor Komisije	Spremljanje izvajanja priporočil, ki ga je opravilo Sodišče
Priporočilo 6		
<p>Komisija bi morala takoj ukrepati, da poskrbi, da lahko poroča o dodani vrednosti in dobrem finančnem poslovanju programa Leader. Spremljanje bi moralo biti bolj kot na izvajanje usmerjeno na kazalnike dodane vrednosti pristopa Leader, učinkovitost in uspešnost. Podatke bi bilo treba preveriti pri viru, in sicer vsaj na podlagi vzorca. Glede na obseg in naravo pristopa Leader ter dosedanje težave pri pridobivanju relevantnih, primerljivih in zanesljivih podatkov, bi morala Komisija razmisliti o učinkovitejših in uspešnejših pristopih, kot je podrobno spremljanje statistično veljavnih vzorcev LAS s kazalniki, inšpekcijskimi pregledi in strukturiranimi študijami primerov, pri katerih podatke ustrezno preveri neodvisni ocenjevalec.</p>	<p>Med Komisijo in državami članicami nenehno poteka dialog za izboljšanje izvajanja pristopa Leader s pomočjo pododbora Leader Evropske mreže za razvoj podeželja. Komisija se z državami članicami dogovarja tudi glede izboljšanja skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje, vključno s kazalniki spremljanja Leader. Komisija je nedavno pripravila končni osnutek delovnega dokumenta o oceni vplivov programa Leader na podeželska območja.</p> <p>Razlike med strategijami ne dopuščajo zbiranja istih informacij v vseh LAS, saj poteka izvajanje lokalne strategije po ustreznem postopku. Posamezno vrednotenje mora biti omejeno, da se upošteva razmerje med stroški in učinkovitostjo samega postopka vrednotenja.</p>	<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 10px;"> <p>Ni bilo izvedeno.</p> </div> </div> <p>Komisija zbira podatke, vendar imajo štiri sodelujoči generalni direktorati različne pristope.</p> <p>Zbrani podatki so večinoma poslovne narave in ne zagotavljajo informacij v zvezi z dodano vrednostjo pobude Leader/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Na novo uvedeni koncept je dokaj teoretičen in ga je težko uporabljati v praksi.</p>
<p>Komisija bi morala usklajevati dejavnosti držav članic in s tem poskrbeti, da nadzorni in kontrolni sistemi nudijo zagotovilo o poštenosti in preglednosti postopkov, primerljive podatke o stroških in dopolnjujejo spremljanje uspešnosti in učinkovitosti.</p>		<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 10px;"> <p>Deloma izvedeno.</p> </div> </div> <p>Komisija redko izvaja inšpekcijske preglede pobude Leader/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.</p> <p>Komisija zahteva letna poročila o izvajanju in letne pregledovalne seje, te zahteve pa so izpolnjene.</p>

Priloga III – Seznam revidiranih projektov (stanje odhodkov maja 2021)

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Češka				
Obnova osrednjega dela občine (pločnik in avtobusno postajališče)	javni organ	98 069,98	93 166,48	ESRR
Osnovna šola z možnostjo dostopa brez ovir	javni organ	77 822,80	73 931,73	ESRR
Nakup kmetijskih strojev (večnamenski nakladalnik)	MSP	29 420,99	11 297,66	EKSRP
Nakup opreme za obnovo zgodovinskih železniških vagonov	MSP	6 268,63	1 805,35	EKSRP
Dnevni tabori za otroke	lokalna akcijska skupina	100 389,34	85 330,94	ESS
Naložbe kmetij v hleve in stroje za živinorejo	zasebno kmetijsko podjetje	194 224,11	74 582,03	EKSRP
Nakup kmetijskih strojev (traktor)	MSP	77 867,57	22 269,18	EKSRP
Nakup kmetijskih strojev (nakladalnik in transportni trak)	MSP	62 725,56	24 086,62	EKSRP
Nakup toplotne črpalke za turistično gostišče	MSP	7 061,04	2 033,58	EKSRP
Nakup opreme za kovačnico (umetno kovaštvo)	MSP	3 510,91	1 011,14	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Nemčija (Saška)				
Preureditev v ustanovo za dnevno oskrbo invalidnih in neinvalidnih otrok	javni organ	375 000,00	300 000,00	EKSRP
Rušenje propadajoče enodružinske hiše	zasebnik	9 196,32	7 357,06	EKSRP
Obnova nekdanjega župnišča za zasebno uporabo	zasebnik	160 000,00	128 000,00	EKSRP
Gradnja ribiškega pomola za invalidne osebe	NVO	70 753,80	47 688,23	ESPR
Pustolovsko igrišče na temo lokalne geologije, primerno za invalide	NVO	41 003,44	32 802,75	EKSRP
Prezidava in obnova nekdanje poliklinike za vselitev novih zdravnikov	MSP	200 000,00	160 000,00	EKSRP
Prenova kopalnice v zasebnem stanovanju za zagotovitev dostopa brez ovir	zasebnik	5 463,87	4 371,10	EKSRP
Rušenje nekdanjega doma za vajence	kmetijska zadruga	15 000,00	12 000,00	EKSRP
Obnova ulične razsvetljave	javni organ	2 981,16	2 384,93	EKSRP
Prenova tovornih zabojnikov za počitniške domove	MSP	29 152,85	23 322,28	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Estonija				
Posodobitev bazena – izgradnja terapevtskega in otroškega bazena	javni organ	80 000,00	64 000,00	EKSRP
Razvoj delavnice za predelavo volne – nakup mikalnika in prilagoditev proizvodnih obratov	MSP	25 706,24	23 135,61	EKSRP
Nakup priklopnika za prevoz goveda in ovc (za skupno uporabo na treh kmetijah)	MSP	4 043,60	3 234,88	EKSRP
Rešitve za avdiovizualno projekcijo na centru za izobraževanje o zgodovini	NVO	10 000,00	8 000,00	EKSRP
Preureditev nekdanje železniške postaje v čakalnico za javni prevoz in muzej	NVO	72 911,64	58 329,28	EKSRP
Nakup stroja za rezanje kamna, namenjen obdelavi kamna s polj	MSP	65 040,00	52 032,00	EKSRP
Usposabljanje dijakov na področju turizma v naravi	javni organ	3 233,16	2 586,52	EKSRP
Gradnja rolkarskega parka	NVO	17 836,94	14 269,54	EKSRP
Nakup opreme za družbeno koristno delo cerkve	NVO	4 943,13	3 954,47	EKSRP
Položitev umetne trave za športno igrišče	NVO	139 999,80	111 999,84	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Irska				
Razvoj in gradnja stavbe	NVO	500 000,00	314 000,00	EKSRP
Rolkarski park skupnosti	NVO	127 671,00	80 177,39	EKSRP
Razširitev jahalne šole	MSP	56 062,97	35 207,55	EKSRP
Tržna kampanja zasebnega podjetja	MSP	19 374,37	12 167,10	EKSRP
Socialno-ekonomsko načrtovanje skupnosti	lokalna akcijska skupina	26 442,90	16 606,14	EKSRP
Nakup računalniške opreme v podeželskem turističnem podjetju	zasebni subjekt	5 008,25	3 145,18	EKSRP
Izgradnja zmogljivosti centra za obiskovalce	NVO	52 170,10	32 762,82	EKSRP
Dela za izboljšanje spomeniško zaščenega objekta	NVO	200 000,00	125 600,00	EKSRP
Izboljšanje poslovnih objektov	MSP	117 567,47	73 832,37	EKSRP
Študija o biotski raznovrstnosti in ekologiji	NVO	8 966,70	5 631,09	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Grčija				
Glasbeni festival	NVO	31 520,00	28 112,69	EKSRP
Izboljšanje cestne infrastrukture	javni subjekt	580 000,00	517 302,00	EKSRP
Projekt nevladne organizacije za kulturo	kulturno združenje	13 633,42	12 159,65	EKSRP
Dela za izboljšanje šole za učence s posebnimi potrebami	združenje staršev in prijateljev otrok s posebnimi potrebami	182 329,93	162 620,06	EKSRP
Projekt nevladne organizacije za kulturo	kulturno združenje	10 515,20	9 378,50	EKSRP
Turistični nastanitveni projekt	zasebni subjekt	265 803,55	239 223,20	EKSRP
Oblikovanje nove proizvodne linije	zasebni subjekt	125 040,00	112 048,34	EKSRP
Posodobitev podjetja	zasebni subjekt	11 113,00	9 958,36	EKSRP
Financiranje nove poslovne enote	zasebni subjekt	57 220,60	51 275,38	EKSRP
Financiranje obrata za proizvodnjo mleka	zasebni subjekt	61 017,48	54 677,76	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Avstrija				
Raziskava konceptov lokalnih trgovin, ki se odprejo za krajše obdobje (<i>pop-up shop</i>)	turistično združenje	102 398,29	32 767,46	EKSRP
Razvoj proizvodnje in predelave visokokakovostnih zelišč in začimb	zadruga	341 956,33	109 426,02	EKSRP
Podpora za ustanovitev prve šole Montessori v regiji	zadruga	57 126,95	27 177,60	EKSRP
Razvoj koncepta pametne vasi z oblikovalskim načinom razmišljanja	javni organ	7 560,00	3 628,80	EKSRP
Iskanje novih poti za izvedbo inovativnih projektov (<i>projekt sodelovanja med tremi avstrijskimi lokalnimi akcijskimi skupinami, tudi dvema revidiranima</i>)	NVO	376 305,71	240 000,00	EKSRP
Observatorij majhnega obsega za amaterske astronome, šole in zainteresirano javnost	NVO	55 929,40	26 145,60	EKSRP
Zagonska podpora za trajnostno podjetništvo v različnih poslovnih sektorjih	NVO	85 608,00	41 091,84	EKSRP
Proizvodnja in trženje vžigalnega materiala za netenje ognja	zadruga	15 000,00	4 800,00	EKSRP
Tradicionalni način upravljanja strmih gorskih pašnikov	NVO	23 850,00	11 448,00	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Portugalska (celinski del)				
Preureditev starih mlinov na veter v prostore za turistično nastanitev	samostojni podjetnik <i>(Empresário em nome Individual)</i>	181 561,09	72 624,47	EKSRP
Nakup industrijske kuhinjske opreme za proizvodnjo marmelad, čatnijev, omak itd.	MSP	47 378,22	12 507,59	EKSRP
Konzervatorska in obnovitvena dela na mlinih na veter ter okoliškem območju (muzej na prostem)	javni organ	149 000,00	89 400,00	EKSRP
Obnova peči skupnosti za kurjenje na drva	javni organ	8 285,90	3 597,44	EKSRP
Nakup opreme za proizvodnjo sira na mlečni kmetiji	MSP	171 066,39	68 551,57	EKSRP
Podpora za nova delovna mesta v butični pivovarni	MSP	10 458,24	5 229,12	ESS
Nakup opreme za butično pivovarno	MSP	31 571,56	12 628,63	ESRR
Podpora za nova delovna mesta v podjetju za avtomobilsko asistenco	MSP	6 052,62	5 144,73	ESS
Posodobitev in nakup opreme za telovadnico	MSP	99 195,60	39 678,23	ESRR
Posodobitev lokalne bivalne enote	MSP	31 013,41	12 405,36	ESRR

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Romunija				
Gradnja kolesarske poti v vasi	javni organ	81 624,00	72 906,56	EKSRP
Nakup kmetijskih strojev	MSP	160 226,27	143 114,11	EKSRP
Nakup opreme za delno samooskrbno čebelarstvo kmetijo	MSP	13 975,50	12 482,92	EKSRP
Nakup opreme za nagačevalca	MSP	1 047,31	935,46	EKSRP
Nakup kmetijskih strojev (za mladega kmeta)	MSP	84 574,13	75 541,62	EKSRP
Nakup kmetijskih strojev (za mladega kmeta)	MSP	27 951,00	24 965,83	EKSRP
Odprtje kozmetičnega salona v vasi	MSP	23 292,50	20 804,86	EKSRP
Center za integrirane socialne storitve v vasi	NVO	5 820,00	5 198,42	EKSRP
Položitev umetne trave	javni organ	3 979,20	3 554,22	EKSRP
Odprtje kinezioterapevtske prakse v majhnem mestu	MSP	23 292,50	20 804,86	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Slovaška				
Obnova in prenova stavbe za proizvodnjo sestavljenih omrežij	MSP	177 424,76	97 583,62	ESRR
Oprema za proizvodnjo delno izdelanih vencev iz umetnih rož	MSP	103 524,20	56 938,31	ESRR
Nakup osemsedežnega vozila za lokalni prevoz (npr. otrok, starejših)	javni organ (občina)	34 210,53	32 500,00	ESRR
Javni kanalizacijski sistem	javni organ	25 000,00	18 750,00	EKSRP
Zasnova in gradnja učne poti	javni organ	24 936,70	18 702,53	EKSRP
Obnova vaških cest	javni organ	22 233,18	16 674,89	EKSRP

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Skupni odhodki (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)	Sklad ESI
Švedska				
Inovativne rešitve za javni prevoz turistov in lokalnih prebivalcev (študija izvedljivosti)	NVO	29 930,67	14 965,34	EKSRP
Dnevna oskrba psov – ponovno poklicno vključevanje invalidov	MSP	108 894,76	54 447,38	ESS
Plavalna šola za lokalne prebivalce v redko poseljeni regiji	MSP	15 585,82	7 792,91	ESRR
Projekt lokalne akcijske skupine za pomoč lokalnim zagonskim podjetjem	lokalna akcijska skupina	26 852,69	13 426,34	EKSRP
Pravično neposredno trženje lokalnih živil z uporabo informacijske tehnologije	NVO	54 600,31	27 300,15	EKSRP
Športni projekt za spodbujanje vključevanja lokalnih prebivalcev in migrantov	NVO	106 785,60	53 392,80	EKSRP
Novi načini ohranjanja lokalnega komercialnega ribištva (študija izvedljivosti)	NVO	6 736,32	3 368,16	ESPR
Projekt lokalne akcijske skupine za podporo mladim pri zasnovi in izvajanju lastnih projektov (EKSRP)	lokalna akcijska skupina	153 930,76	76 965,38	EKSRP
Projekt lokalne akcijske skupine za podporo mladim pri zasnovi in izvajanju lastnih projektov (ESRR)	lokalna akcijska skupina	38 519,59	19 259,79	ESRR
Gledališki projekt ter priprava, dostava in postrežba lokalnih prehranskih specialitet	NVO	66 640,00	33 320,00	EKSRP

Kratice in okrajšave

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

EKUJS: Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

ESPR: Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

ESR: Evropski sklad za ribištvo

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

EU: Evropska unija

GD EMPL: Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

GD MARE: Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo

GD REGIO: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

GD AGRI: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja

LAS: lokalna akcijska skupina

Leader: *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* – povezave med ukrepi za razvoj podeželskega gospodarstva

Skladi ESI: evropski strukturni in investicijski skladi

SKP: skupna kmetijska politika

Glosar

Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI): pet glavnih skladov EU, s katerimi se skupaj podpira gospodarski razvoj v vseh državah članicah EU v skladu s cilji strategije Evropa 2020: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Mrtve izgube se pojavijo, kadar se financiranje za podporo zagotovi upravičencem, ki bi enako odločitev sprejeli tudi brez pomoči. V takih primerih izida ni mogoče pripisati politiki, upravičencu izplačana pomoč pa ni imela nobenega učinka. Delež odhodkov, ki povzročajo mrtve izgube, je zato že sam po sebi neuspešen, ker ne prispeva k doseganju ciljev. V okviru te revizije je tako v primeru, ko bi bil subvencionirani projekt deloma ali v celoti izveden tudi brez pomoči iz nepovratnih sredstev.

Nedelovanje trga se nanaša na neučinkovito distribucijo blaga in storitev na prostem trgu. Do njega lahko pride iz več razlogov, vključno na primer zaradi zunanjih učinkov, tako imenovanih javnih dobrin, nepopolnih informacij na trgu ali nadzora trga (monopol/oligopol).

Strategija lokalnega razvoja (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost): usklajen sklop operacij za doseg lokalnih ciljev in potreb, ki prispeva k uresničevanju strategije Evropa 2020 ter ki ga oblikuje in izvaja lokalna akcijska skupina.

Upravljanje in socialni kapital sta nejasna koncepta, o katerih še vedno poteka razprava. Sodišče se v tem poročilu sklicuje na opredelitve Komisije (glej odstavek [61](#)).

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Joëlle Elvinger. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča João Figueiredo(+), pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Paula Betencourt in ataše v njegovem kabinetu Quirino Mealha.

Revizijo je zaključila članica Evropskega računskega sodišča Eva Lindström, pri tem pa so sodelovali vodja njenega kabineta Katharina Bryan, vodilna upravna uslužbenca Michael Bain in Florence Fornaroli, vodja naloge Joanna Kokot ter revizorke Vasileia Kalafati, Anca Florinela Cristescu, Liia Laanes, Marika Meisenzahl (tudi grafično oblikovanje) in Anna Zalega. Jezikovno podporo so zagotovili Daniela Jinaru, Jan Kubat, Michael Pyper in Marek Říha.



Eva Lindström



Katharina Bryan



Florence Fornaroli



Joanna Kokot



Vasileia Kalafati

Anca Florinela
Cristescu

Liia Laanes



Marika Meisenzahl



Anna Zalega

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2022

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slika 2:

- avtor ikon:   Freepik, <https://flaticon.com/>
- avtor ikone:  pongsakornRed, <https://flaticon.com>.

Sliki 3 in 4:

- avtor ikon:   Freepik, <https://flaticon.com/>
- avtor ikone:  xnimrodx, <https://flaticon.com>
- avtor ikone:  Smashicons, <https://flaticon.com>.

Slika 5:

o avtor ikon:  Freepik, <https://flaticon.com/>

o avtor ikone:  xnimrodx, <https://flaticon.com/>.

Okvir 2: avtor ikone:  Freepik, <https://flaticon.com/>.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-8099-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/27167	QJ-AB-22-012-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-8081-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/644620	QJ-AB-22-012-SL-Q

Pobuda Leader je participativni pristop EU po načelu od spodaj navzgor za vključevanje lokalnih skupnosti v razvoj projektov in postopke odločanja. V primerjavi s tradicionalnimi programi porabe EU (s pristopom od zgoraj navzdol) vključuje dodatne stroške in tveganja. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je preučilo, ali je pristop Leader prinesel koristi, ki so upravičile njegove dodatne stroške in tveganja, ter preverilo izvajanje priporočil, ki jih je izreklo o tej temi v posebnem poročilu iz leta 2010. Ugotovilo je, da je po več kot desetletju na nekaterih področjih mogoče opaziti izboljšave in da pristop Leader spodbuja angažiranost na lokalni ravni. Vendar je še vedno le malo dokazov o tem, da bi koristi odtehtale stroške in tveganja. Sodišče Komisiji priporoča, naj celovito ovrednoti stroške in koristi pobude Leader in oceni pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors