

EVROPSKO  
RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 5

2010

ISSN 1831-094X

IZVAJANJE

PRISTOPA LEADER

PRI RAZVOJU PODEŽELJA



SL





Posebno poročilo št. 5 // 2010

# IZVAJANJE PRISTOPA LEADER PRI RAZVOJU PODEŽELJA

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

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

Tel. +352 4398-1  
Faks +352 4398-46410  
E-naslov: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Posebno poročilo št. 5 // 2010

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.  
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.  
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2010

ISBN 978-92-9207-897-3  
doi:10.2865/37458

© Evropska unija, 2010  
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

*Printed in Luxembourg*

# KAZALO

## Odstavek

### GLOSAR

I-X **POVZETEK**

1-7 **UVOD**

8-11 **OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP**

12-114 **OPAŽANJA**

**12-46 KAKO LAS IZVAJAJO ZNAČILNOSTI LEADER, DA BI USTVARILE DODANO VREDNOST**  
12-46 LAS SO IZVAJALE PRISTOP LEADER TAKO, DA SO BILE MOŽNOSTI ZA DODANO VREDNOST Z VIDIKA ZNAČILNOSTI LEADER OMEJENE, ČEPRAV JE SODIŠČE NAŠLO PRIMERE DOBRE PRAKSE

**47-71 DOBRO FINANČNO POSLOVODENJE LAS**  
47-71 LAS NISO USTREZNO UPOŠTEVALE POTREBE PO UČINKOVITOSTI ALI POŠTENIH IN PREGLEDNIH POSTOPKIH

**72-93 KAKO SO KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE UPRAVLJALE PROGRAME LEADER**  
72-93 KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NISO BILE DOVOLJ ZAHTEVNE IN SO SKUPAJ Z LAS V DOLOČENI MERI ODGOVORNE ZA OMEJEVANJE POTENCIALNE DODANE VREDNOSTI PRISTOPA LEADER – NISO DOVOLJ UKREPALE, DA BI OMEJILE STROŠKE IN TVEGANJA

**94-114 SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE, KI SO JU IZVAJALE KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE**  
94-114 KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NE MOREJO POKAZATI DODANE VREDNOSTI, USTVARJENE Z IZVAJANJEM PRISTOPA LEADER, IN ŠE NISO OVREDNOTILE S TEM POVEZANIH DODATNIH STROŠKOV IN TVEGANJ

115-126 **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

**PRILOGA – SEZNAM PREGLEDANIH PROJEKTOV**

**ODGOVORI KOMISIJE**



# GLOSAR

**Dodana vrednost:** v okviru te revizije so to koristi, ki so posledica pristopa Leader, kot so boljše ugotavljanje lokalnih potreb in lokalnih rešitev, večje sodelovanje lokalnih zainteresiranih strani in večje možnosti za inovativnost.

**4. os:** razvoj podeželja v programskem obdobju 2007–2013 se izvaja v okviru štirih osi, ki predstavljajo skladne svežnje ukrepov. 4. os je pristop Leader.

**Mrtve izgube:** stanje v primeru, ko bi bil subvencionirani projekt delno ali v celoti izveden brez pomoči donacije.

**EU:** Evropska unija.

**LAS:** Lokalna akcijska skupina, ki je lokalno javno-zasebno partnerstvo in je odgovorna za predlaganje lokalne razvojne strategije in izbiranje projektov.

**Pristop Leader:** metoda za doseganje ciljev politike EU za razvoj podeželja po pristopu od spodaj navzgor namesto po tradicionalnem pristopu od zgoraj navzdol. „Leader“ je francoska kratica za „povezave med ukrepi za razvoj podeželja“.

**Program Leader:** dokument za načrtovanje in izvajanje pristopa Leader, ki ga pripravi država članica in odobri Komisija. Prvi programi Leader so se izvajali od leta 1991 do leta 1993, nato jim je sledil Leader II (1994–1999). Ta revizija se nanaša na Leader+ (2000–2006) in 4. os Leader (2007–2013), ki je bila zajeta v programih razvoja podeželja.

**Ukrep:** shema pomoči za izvajanje politike. Ukrep določa pravila za projekte, ki se lahko financirajo.

**Država članica:** v okviru te revizije so to organi, zadolženi za upravljanje programov Leader. Države članice v ta namen imenujejo organ upravljanja. Vsaka regija držav članic, kot so Nemčija, Španija in Italija, ima svoj program in svoj organ upravljanja.

**Programsko obdobje:** večletni okvir za načrtovanje in izvajanje politik EU, kot je razvoj podeželja; sedanje obdobje traja od leta 2007 do leta 2013.

**Program razvoja podeželja:** dokument za načrtovanje in izvajanje politike EU za razvoj podeželja, ki ga pripravi država članica in odobri Komisija.

**Dobro finančno poslovanje:** pošteno in pregledno upravljanje proračuna EU v skladu s finančno uredbo in zlasti z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

# POVZETEK

## I.

Leader je metoda za doseganje ciljev politike EU za razvoj podeželja po pristopu od spodaj navzgor namesto po tradicionalnem pristopu od zgoraj navzdol. V primerjavi s tradicionalnimi metodami financiranja predstavlja višje stroške in tveganja zaradi dodatne ravni izvajanja in ker številnim lokalnim partnerstvom (LAS: lokalne akcijske skupine) omogoča nadzor nad proračunom EU.

## II.

Dodatne stroške in tveganja upravičuje dodana vrednost, ki bi jo morala ustvariti pristop od spodaj navzgor in partnerstvo, in sicer boljše ugotavljanje lokalnih potreb in lokalnih rešitev, večje sodelovanje lokalnih zainteresiranih strani in večje možnosti za inovativnost.

## III.

Sodišče je preučilo, ali se je pristop Leader izvajal tako, da je bila ustvarjena dodana vrednost, hkrati pa so bila tveganja za dobro finančno poslovanje kar najbolj zmanjšana. Sodišče je ocenilo uspešnost LAS pri izvajanju programov Leader+ v obdobju 2000–2006, za katere so končni odhodki nastali v letu 2009. Ocenilo je tudi strategije za 4. os, ki so jih pripravile LAS in v katerih so bili navedeni njihovi načrti za izvajanje pristopa Leader v obdobju 2007–2013.

## IV.

LAS so izvajale pristop Leader tako, da so bile možnosti za dodano vrednost z vidika značilnosti Leader omejene, čeprav je Sodišče našlo nekaj primerov dobre prakse. Pristop od spodaj navzgor je bil omejen v LAS, ki so dale večino donacij organizacijam, ki so njihove članice; potencialna dodana vrednost partnerstva ni bila ustvarjena v LAS, kjer so pri odločanju prevladovali lokalni organi; le malo LAS je lahko pokazalo inovativnost ali povezanost med različnimi deli njihovih strategij ali projektov. LAS se niso osredotočale na doseganje ciljev svojih lokalnih strategij.

## V.

Sodišče je odkrilo tudi slabosti v dobrem finančnem poslovanju LAS. Te so zlasti dajale donacije projektom, ne da bi upoštevale učinkovitost. Postopki niso bili vedno pregledni in iz njih ni bilo dovolj razvidno, da so LAS odločale objektivno in brez navzkrižja interesov. Podobne slabosti je Sodišče opazilo že v letnem poročilu za leto 2000.

## VI.

Komisija in države članice niso bile dovolj zahtevne in so skupaj z LAS v določeni meri odgovorne za omejevanje potencialne dodane vrednosti pristopa Leader. Niso dovolj ukrepale, da bi omejile stroške in tveganja. Deset let po zadnji reviziji pobude Leader, ki jo je izvedlo Sodišče, so še vedno prisotne enake slabosti.



## POVZETEK

### VII.

Komisija še ni dokazala uspešnosti ali učinkovitosti odhodkov, dodane vrednosti, ustvarjene z uporabo pristopa Leader, obsega, v katerem so se uresničila znana tveganja, ali dejanskih stroškov izvajanja.

### VIII.

Sodišče glede na ponavljajoče se slabosti priporoča, da Komisija in države članice podrobno pojasnijo in okrepijo zahteve za zmanjšanje tveganja mrtvih izgub, poskrbijo za objektivne in pravilno dokumentirane postopke za izbiro projektov ter da načelo partnerstva deluje tudi v praksi. Zaradi skladnosti s finančno uredbo so potrebni zanesljivi postopki za preprečevanje vsakršnega tveganja navzkrižja interesov. To zahteva izjave o navzkrižju interesov, neudeležbo pri ocenjevanju in izbiri projektov ter posredovanje primerov, kjer bi lahko prišlo do navzkrižja interesov, organu upravljanja.

### IX.

Za preostanek obdobja 2007–2013 bi morala Komisija poskrbeti, da države članice zahtevajo od LAS, da določijo merljive cilje, značilne za njihovo lokalno območje, ki se lahko dosežejo s programom Leader. Države članice bi morale od LAS zahtevati, da poročajo o doseganju ciljev iz svojih lokalnih strategij, o ustvarjanju dodane vrednosti s pristopom Leader ter o učinkovitosti odhodkov za donacije in stroškov poslovanja.

### X.

Spremljanje bi bilo treba ponovno osredotočiti na dodano vrednost pristopa Leader, učinkovitost in uspešnost ter ga dopolniti s podatki iz nadzornih in kontrolnih sistemov, tako da bo imela Komisija dovolj zanesljivih in relevantnih podatkov za poročanje o dodani vrednosti in dobrem finančnem poslovanju programov Leader.

# UVOD

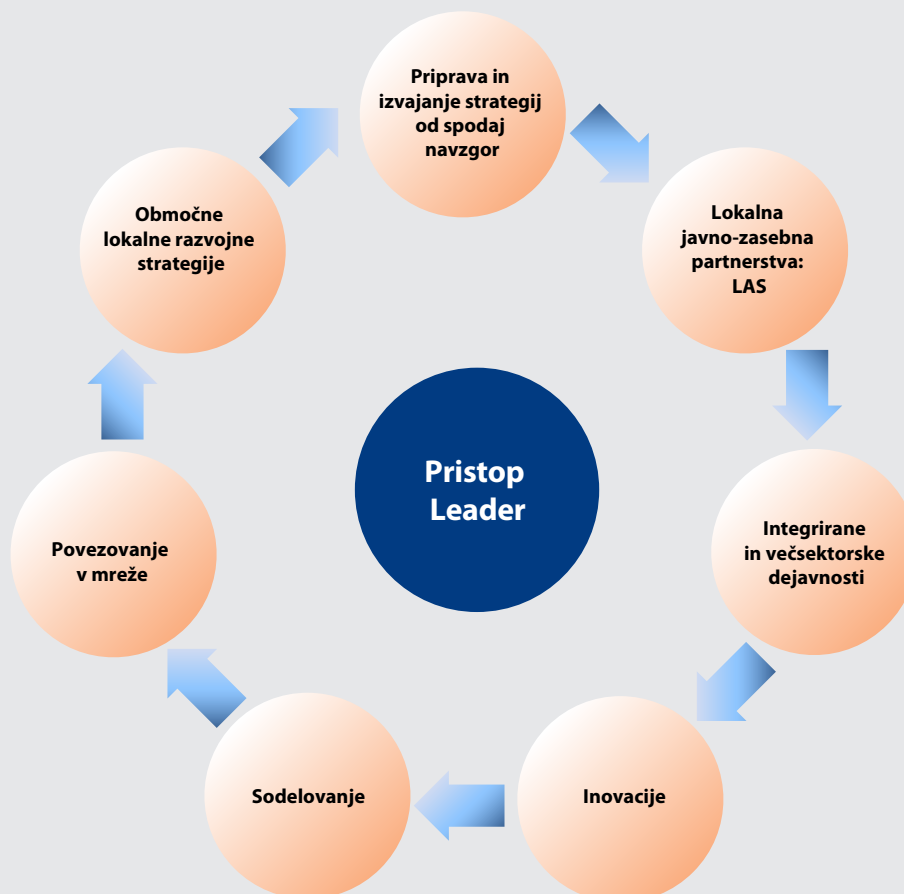
1. Leader je metoda od spodaj navzgor, ki jo EU uporablja za izvajanje politike razvoja podeželja in zajema sedem značilnosti (glej **diagram 1**). Finančno podporo prejmejo lokalne akcijske skupine (znane kot LAS) za izvajanje strategij lokalnega razvoja, v glavnem z dajanjem donacij za lokalne projekte<sup>1</sup> (glej **Prilogo** za primere financiranih projektov). LAS so partnerstva članov javnega in zasebnega (ali nepridobitnega) sektorja v majhnih podeželskih skupnostih<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Donacije sofinancirajo EU in javni organi zadevne države članice. V večini primerov je donacija le za del celotnih skupnih stroškov projekta, saj mora h kritju teh stroškov prispevati tudi upravičenec. EU in nacionalni ali regionalni organi sofinancirajo tudi stroške poslovanja LAS.

<sup>2</sup> Podeželske skupnosti z največ 150 000 prebivalci.

DIAGRAM 1

## SEDEM KLJUČNIH ZNAČILNOSTI PRISTOPA LEADER



- 2.** Cilji politike in pravni okvir so določeni v uredbah EU. Države članice pripravijo nacionalne ali regionalne programe za izvajanje pristopa Leader, ki jih odobri Komisija. Potencialne LAS pripravijo lokalne strategije v skladu z zahtevami nacionalnih ali regionalnih organov in te organe zaprosijo za financiranje. Države članice so odgovorne za izbiro LAS, izplačevanje pomoči EU in nacionalnega sofinanciranja ter za spremljanje in nadziranje izvajanja. LAS so odgovorne za izbiro projektov, ki bodo financirani. V nekaterih državah članicah LAS izberejo projekte do višine letne finančne dodelitve, pri čemer vloge za donacije obdelajo nacionalni ali regionalni organi, ki donacije tudi izplačajo. Druge države članice dajo LAS odgovornost za celoten proces in jim dodelijo enoletne ali večletne proračune, iz katerih izplačujejo donacije.
- 3.** Prvo obdobje Leader se je začelo leta 1991 kot pobuda Skupnosti, ki sta ji sledila Leader II (1994–1999) in Leader+ (2000–2006)<sup>6</sup>. Čeprav se je obdobje programa Leader+ uradno izteklo leta 2006, se lahko izvajanje projektov in odhodki zanj nadaljujejo do sredine leta 2009. V EU-15 je bilo 893 LAS za Leader+, v novih državah članicah pa 281. Končni prispevek EU za program Leader+ bo znašal okoli 2,1 milijarde EUR.
- 4.** Od leta 2007 je Leader vključen v uredbo o razvoju podeželja<sup>4</sup> kot alternativni pristop za doseganje ciljev treh glavnih osi politike (glej **okvir 1**).

<sup>3</sup> Nove države članice so lahko izvajale podoben ukrep v svojih operativnih programih razvoja podeželja za obdobje 2004–2006.

<sup>4</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1).

## ŠTIRI OSI POLITIKE ZA RAZVOJ PODEŽELJA ZA OBDOBJE 2007–2013

- 1. os:** ukrepi, katerih cilj je izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva s podporo za prestrukturiranje, razvoj in inovacije.
- 2. os:** ukrepi, katerih cilj je izboljšanje okolja in podeželja s podporo za upravljanje z zemljišči.
- 3. os:** ukrepi, katerih cilj je izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti.
- 4. os:** uporaba pristopa Leader za doseganje ciljev 1., 2. in 3. osi.

5. Komisija je večino nacionalnih in regionalnih programov razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 odobrila v letu 2007 in na začetku leta 2008. Do konca leta 2009 so države članice v okviru 4. osi izbrale več kot 2 000 LAS. Načrtovana poraba EU za os Leader v tem programskem obdobju znaša približno 5,5 milijarde EUR (glej **diagram 2**)<sup>5</sup>, nacionalno javno sofinanciranje pa še dodatnih 3,4 milijarde EUR.
6. Pristop Leader temelji na predpostavki, da ima dodano vrednost v primerjavi s tradicionalnim izvajanjem od zgoraj navzdol<sup>6</sup>. Pristop od spodaj navzgor in povezovanje različnih sektorjev na lokalni ravni bi morala spodbuditi lokalni potencial. Lokalne skupine bi morale biti v najboljšem položaju, da poiščejo integrirane in inovativne lokalne rešitve za lokalne težave in so lahko bolj odzivne. Sodelovanje pri lokalnem odločanju bi moralo povzročati navdušenje in večjo zavezanost, zato bi bil rezultat lahko boljši in trajnejši lokalni razvoj podeželja<sup>7</sup>. Sodelovanje lokalne skupnosti, doseženo s pristopom od spodaj navzgor, lahko privede tudi do manj oprijemljivih učinkov, kot sta „gradnja zmogljivosti“ in „krepitev moči lokalnega prebivalstva“<sup>8</sup> (glej **diagram 3**).

<sup>5</sup> 4. os (Leader) predstavlja od 5 % do 11 % načrtovanih odhodkov programov razvoja podeželja v državah članicah EU-15 in najmanj 2,5 % pri programih v novih državah članicah.

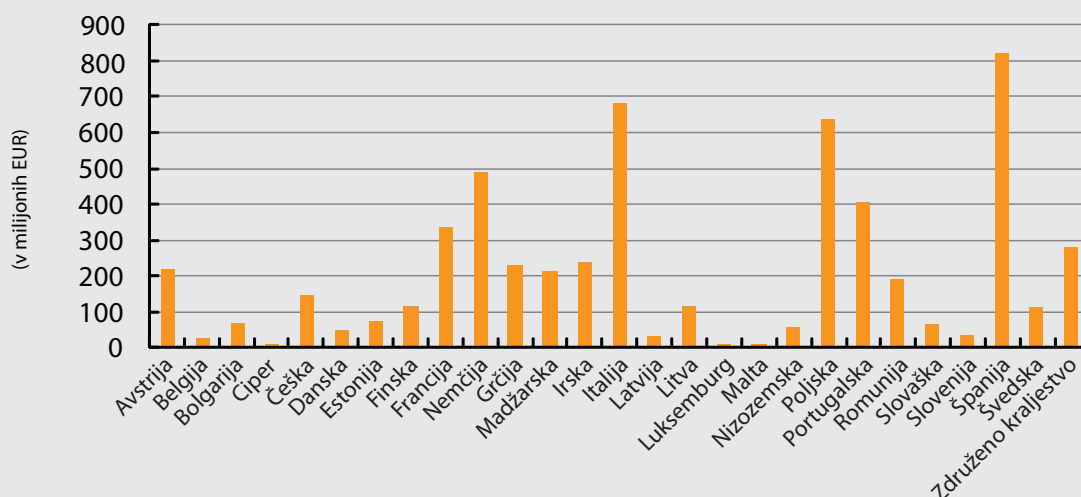
<sup>6</sup> Pri metodah od zgoraj navzdol nacionalni ali regionalni organi določijo ukrepe odhodkov in merila za izbiro projektov, njihovi uslužbenci pa ocenijo predloge projektov in odločijo o dodelitvi donacij. Nekatere naloge nacionalnih ali regionalnih shem pomoči lahko izvajajo uslužbenci lokalnih uradov.

<sup>7</sup> „Glavna zamisel pristopa Leader je ta, da so ... razvojne strategije uspešnejše in učinkovitejše, če o njih odločajo lokalni akterji na lokalni ravni“, *Fact sheet* Evropske komisije o pristopu Leader.

<sup>8</sup> Komisija je v svojem odgovoru na letno poročilo za leto 2000 navedla, da je treba gradnjo zmogljivosti in krepitev moči lokalnega prebivalstva, ki se dosežeta v okviru programa Leader, razumeti kot ustvarjanje dodane vrednosti za podeželsko skupnost.

## DIAGRAM 2

### SREDSTVA EU, PROGRAMIRANA ZA 4. OS LEADER (2007–2013) PO DRŽAVAH ČLANICAH



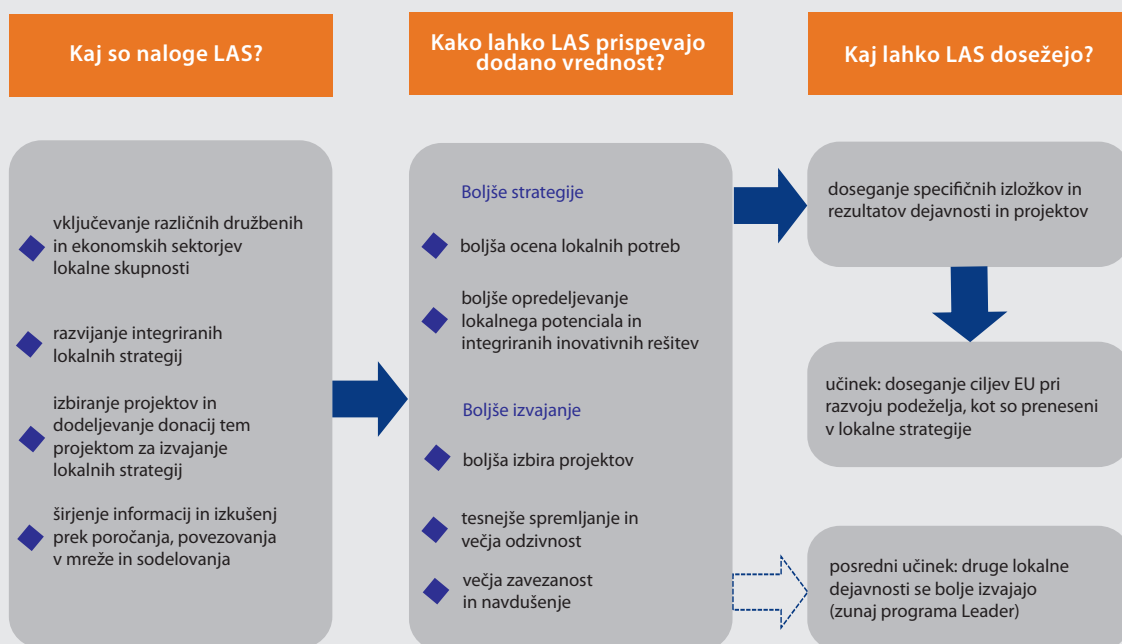
7. LAS predstavljajo dodatno izvajalsko raven, ki pomeni določene stroške. Prenos odločanja na lokalna partnerstva prinaša tudi tveganja za dobro finančno poslovanje s sredstvi EU z vidika poštenosti, preglednosti in javne odgovornosti ter gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Ko je Sodišče nazadnje revidiralo program Leader za pripravo letnega poročila za leto 2000<sup>9</sup>, je odkrilo nekatere resne slabosti v finančnem upravljanju, ki so ga izvajale LAS: te so dodeljevale donacije za nazaj, kar je povzročilo tveganje mrtvih izgub, izbiranje projektov ni bilo dovolj pregledno, potencialna navzkrižja interesov, stroški delovanja so bili visoki, postopki pa dolgotrajni. Komisija je odgovorila, da se tveganj zaveda. Odzvala se je predvsem s spodbujanjem dobre prakse in dobrega finančnega poslovanja z usmerjanjem in izmenjavo informacij<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Letno poročilo za proračunsko leto 2000, odstavki 3.96 do 3.112 (UL C 359, 15.12.2001).

<sup>10</sup> Ta točka je podrobneje obravnavana v odstavkih 72 do 77 in 104 do 106.

DIAGRAM 3

### VLOGA LAS V IZVAJANJU PRISTOPA LEADER



# OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

8. Kot je že bilo omenjeno, pomeni pristop Leader dodatne stroške in tveganja v primerjavi s tradicionalnejšimi, bolj centraliziranimi metodami izvajanja politike razvoja podeželja, ima pa tudi potencial za ustvarjanje dodane vrednosti zaradi sedmih značilnosti Leader. Na podlagi tega je Sodišče zastavilo revizijsko vprašanje: *Ali se je pristop Leader izvajal tako, da je bila ustvarjena dodana vrednost, hkrati pa so bila tveganja za dobro finančno poslovanje kar najbolj zmanjšana?*

9. Revizija Sodišča je temeljila na:

- revizijskih vprašalnikov, ki so jih izpolnile 202 LAS v 23 državah članicah, zajete v naključni vzorec;
- pregledu dokumentacije 27 od teh LAS;
- reviziji na kraju samem in študijah primera za 13 teh LAS in več kot 60 projektov, ki so bili značilni predstavniki vrste projektov, ki so jih financirale zadevne LAS (glej seznam projektov v **Prilogi**);
- reviziji organov upravljanja 11 zadevnih programov Leader, ki skupaj pomenijo več kot 40 % sredstev EU, predvidenih za programsko obdobje 2007–2013;
- reviziji dejavnosti Komisije v zvezi s programom Leader.

LAS so v času revizijskega dela na terenu v prvi polovici leta 2009 pred kratkim dokončale izvajanje svojih strategij za lokalni razvoj Leader+ za obdobje 2000–2006<sup>11</sup> in države članice so jih izbrale na podlagi njihovih strategij za 4. os, v katerih so določile svoje načrte za izvajanje pristopa Leader v obdobju 2007–2013. LAS razen v Nemčiji in Aragoniji (Španija) še niso začele izvajati svojih strategij za 4. os.

<sup>11</sup> LAS na Poljskem so izvajale prehodne programe Leader+, ki niso bili primerljivi s programi drugih držav članic.

- 10.** Sodišče je pripravilo merila za dobro prakso na podlagi zakonodaje ter dokumentov in objav Komisije<sup>12</sup>. Preučilo je uspešnost izbranih LAS po teh merilih v obdobju Leader+ in po njihovih strategijah za 4. os. Revizija je bila izvedena v prostorih LAS, kar je omogočilo pregled vse ustrezne dokumentacije in razgovore z uslužbenci in člani LAS o kontekstu in uporabljeni strategiji. Izbrani projekti so bili tudi pregledani na kraju samem in opravljeni so bili pogovori z nosilci projektov.

Kadar so bile ugotovljene slabosti ali dobre prakse, so bile ocenjene s tem povezane nacionalne ali regionalne informacije o spremljanju in vrednotenju, postopki in kontrolni sistemi, da bi se ugotovilo, ali so te prakse značilne. Sodišče je ocenilo uspešnost Komisije in držav članic pri upravljanju, spremljanju, vrednotenju in nadziranju pobude Leader na podlagi nacionalnih in regionalnih programov in operativnih pravil ter rezultatov inšpekcijskih pregledov, poročil o izvajanju in vrednotenju. Revizija je zajela to, kako je Komisija ocenila 4. os za 11 zadevnih programov razvoja podeželja in kako so države članice izbrale LAS za 4. os.

- 11.** Opažanja so strukturirana v skladu z glavnimi odgovornostmi:
- kako LAS izvajajo značilnosti Leader;
  - dobro finančno poslovanje LAS;
  - kako so Komisija in države članice upravljale programe Leader;
  - spremljanje in vrednotenje, ki so ju izvajale Komisija in države članice.

<sup>12</sup> Zlasti Komisijino obvestilo za države članice z dne 14. aprila 2000 o določitvi smernic za pobudo Skupnosti za razvoj podeželja (Leader+) (UL C 139, 18.5.2000, str. 5) in člani 61–65 Uredbe (ES) št. 1698/2005.

TABELA 1

## IZBRANE LAS IN PRORAČUNI ZA IZVAJANJE NJIHOVIH STRATEGIJ ZA 4. OS

(milijoni EUR)

Sklic LAS	Država članica (Regija)	Proračun za 4. os za obdobje 2007–2013 <sup>1</sup>
DE-BY	Nemčija (Bavarska) <sup>2</sup>	2,6
DE-MV	Nemčija (Mecklenburg-Predpomorjanska) <sup>2</sup>	5,4
IE	Irska	14,6
EL	Grčija	6,5
ES-A	Španija (Aragonija)	7,1
ES-CM	Španija (Kastilija in Manča)	3,9
FR (PL)	Francija (regija Loire)	1,5
FR (LR)	Francija (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italija (Toskana)	7,6
HU	Madžarska	5,9
PL (WP)	Poljska (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Poljska (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugalska	6,0

<sup>1</sup> Vključno z nacionalnim ali regionalnim sofinanciranjem.<sup>2</sup> Okvirne dodelitve.



# UGOTOVITVE

## KAKO LAS IZVAJAJO ZNAČILNOSTI LEADER, DA BI USTVARILE DODANO VREDNOST

LAS SO IZVAJALE PRISTOP LEADER TAKO, DA SO BILE MOŽNOSTI ZA DODANO VREDNOST Z VIDIKA ZNAČILNOSTI LEADER OMEJENE, ČE PRAV JE SODIŠČE NAŠLO PRIMERE DOBRE PRAKSE

### PRISTOP OD SPODAJ NAVZGOR

12. Cilj tega pristopa je spodbujati udeležbo v lokalnem razvoju podeželja z vključevanjem lokalne skupnosti, gospodarskih in družbenih interesnih skupin ter predstavnikov javnih in zasebnih ustanov. Lokalna skupnost bi morala sodelovati pri opredeljevanju najpomembnejših lokalnih strategij in izvajanju dejavnosti (projektov), ki so potrebne za doseganje ciljev lokalne strategije.

Vse LAS so dosegle določeno stopnjo sodelovanja lokalne skupnosti, vendar so nekatere večino donacij Leader+ dodelile organizacijam, ki so njihove članice

13. LAS so obvestile lokalno skupnost o možnostih donacij za projekte na različne načine: na javnih srečanjih in dogodkih, z letaki in publikacijami na spletnih straneh LAS in prek članov LAS. Na ta način se LAS niso samo odzivale na obstoječe zahteve za donacije, ampak so tudi spodbujale druge lokalne akterje, da razmislijo o novih naložbah ali drugih projektih. LAS v Toskani (Italija) je imela na primer informacijsko točko v prostorih lokalne trgovinske zbornice. Programi Leader so bili oglaševani tudi v lokalnih medijih in s tablam, nameščenimi na kraju izvajanja projekta. Na Madžarskem je LAS povečevala ozaveščenost o programu Leader s postavitvijo tabel na začetku vsake vasi.



Fotografija 1: Madžarska – občestni znaki, ki naznanjajo, da je vas sodelovala v programu Leader

<sup>13</sup> V Grčiji so nacionalna pravila preprečevala takšno pomoč od trenutka, ko je bil objavljen uradni razpis za zbiranje predlogov projektov. Vsak od nosilcev projekta, s katerimi so bili opravljeni pogovori, je svetovalcem plačal od 1 200 do 3 500 EUR za pripravo njegove vloge za donacije.

14. Vse LAS so imele tudi lokalne urade, kjer je njihovo osebje pomagalo nosilcem projektov pri pripravi vlog za donacijo<sup>13</sup>. Ta „brezplačna svetovalna storitev“ je bila pomemben dejavnik pri spodbujanju vlog za donacije, ker bi lahko dolgi in zapleteni postopki sicer odvrnili zlasti neizkušene nosilce majhnih projektov (glej odstavek 70).
15. Čeprav so bili številni projekti neposredne donacije za naložbe, študije ali dogodke, so nekatere LAS tudi proaktivno sodelovale z lokalnimi akterji ter z njimi razpravljale in razvijale bolj strateške projekte vse od oblikovanja prvih idej. V deželi Mecklenburg-Predpomorjanska (Nemčija), na primer, so LAS ustanovile delovne skupine, ki so jih poimenovala „inovativne ekipe“, za usmerjanje in podpiranje nosilcev zapletenejših projektov. LAS na Irskem je zaposlila „uradnike za razvijanje projektov“, katerih naloga je bila dejavno iskanje in razvijanje idej za projekte, ki bi pripomogli k doseganju strateških ciljev (glej **okvir 2**).

## OKVIR 2

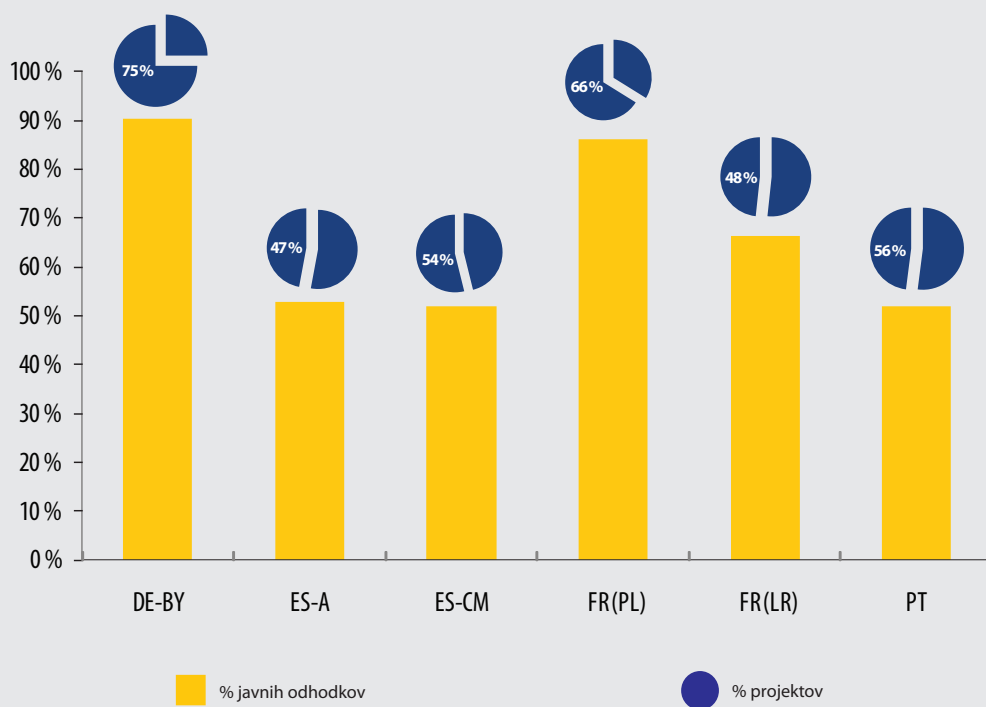
### VLOGA URADNIKOV ZA RAZVIJANJE PROJEKTOV V LAS NA IRSKEM

Uradniki za razvijanje projektov so bili odgovorni za analiziranje, ugotavljanje, razvijanje, spodbujanje in promoviranje dejavnosti in pobud. Uradnik za „sektor hrane“, na primer, je bil odgovoren za razvijanje in trženje regionalne znamke lokalnih prehranskih proizvodov, razvijanje pobud za alternativno kmetovanje itn. Uradnik je aktivno pisal blog, organiziral srečanja in dogodke in se jih udeleževal ter spodbujal strokovnjake s področja hrane pri razvoju projektov in jim pri tem pomagal.

16. Vse revidirane LAS so dodelile donacije projektom, katerih nosilci so bile organizacije, ki so bile njihove članice. Pri programu Leader+, ki ga je izvajala LAS na Bavarskem (Nemčija), je sodelovalo samo 12 nosilcev projektov, od katerih jih je bilo šest neposredno povezanih z LAS. V šestih od 11 LAS, ki so bile izbrane pri programu Leader+, so takšne donacije predstavljale od 50 % do več kot 90 % celotnega proračuna (glej **diagram 4**). To je zmanjšalo donacije, ki so bile na voljo za člane širše skupnosti, saj je omejilo njihove možnosti, da bi sodelovali z izvajanjem projektov.

DIAGRAM 4

#### DONACIJE, DODELJENE LAS IN ORGANIZACIJAM, KI SO NJIHOVE ČLANICE<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Vključno z organizacijami, v katerih so imeli člani LAS neposredni interes. Podatki za Aragonijo ne zajemajo donacij posameznim malim podjetjem, kjer je bil nosilec član LAS. Politika članstva v LAS spodbuja sodelovanje skupnosti, zato ne omejuje možnosti sodelovanja (glej odstavek 19).

- 17.** Vse LAS so v pripravo strategij za 4. os v različnem obsegu vključile lokalno skupnost. LAS v Franciji (Languedoc-Roussillon) in na Bavarskem sta organizirali tematske delavnice v postopku sodelovanja, da bi opredelili prednosti, slabosti, možnosti in nevarnosti (analiza SWOT) lokalnega območja in razpravljali o strategiji. Vse LAS so organizirale javna srečanja, da bi pojasnile program Leader in dobile ideje za projekte, vendar v Toskani, na Irskem, Portugalskem in v regiji Kastilija in Manča (Španija) ni bilo očitno, če in kako je posvetovanje vplivalo na analizo SWOT, ki so jo izvedle LAS, ali na opredelitev ciljev lokalne strategije. Posvetovanje je služilo predvsem spodbujanju in ocenjevanju ravni povpraševanja po različnih ukrepih in zbiranju predlogov projektov.

#### **LOKALNA JAVNO ZASEBNA PARTNERSTVA**

- 18.** Ena od ključnih značilnosti pristopa Leader je, da odločitev ne bi smeli sprejemati javni organi, ampak širše lokalno partnerstvo, kjer lokalna vlada sicer sodeluje, vendar nima večine glasov<sup>14</sup>. Sodelovanje skupnosti se lahko okrepi tako, da se vsem lokalnim zainteresiranim stranem omogoči sodelovanje v LAS in da se zagotovi, da so zastopani vsi ključni lokalni akterji.

<sup>14</sup> Člen 62 Uredbe (ES) št. 1698/2005: LAS bi morale zastopati partnerje iz raznih lokalnih socialno-ekonomskih sektorjev zadevnega območja. Na ravni odločanja morajo ekonomski in socialni partnerji ter drugi predstavniki civilne družne, kot so kmetje, kmečke ženske, mladi in njihova združenja, predstavljati vsaj 50 % lokalnega partnerstva.

LAS niso vedno ustvarile uspešnega javno-zasebnega partnerstva

19. LAS na Poljskem in v Aragoniji sta bili združeni s politiko odprtega članstva, pri čemer sta spodbujali vse zainteresirane lokalne prebivalce ali organizacije, da se pridružijo. LAS v Aragoniji, na primer, je imela okoli 500 članov (glej **tabelo 2**). Nasprotno od tega je imela LAS v Grčiji manj članov, ki so bili povabljeni k pridružitvi, s čimer je potencialno izključila druge lokalne organizacije in prebivalce, ki bi lahko dodatno prispevali k partnerstvu (glej **okvir 3**).

TABELA 2

### ČLANSTVO V LAS ZA LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<b>Število članov LAS</b>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<b>od tega člani organov odločanja</b>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

OKVIR 3

### SESTAVA LAS V GRČIJI

Članstvo v LAS za Leader+ je bilo možno s povabilom, v njem je bilo zastopano majhno število akterjev, njena struktura pa bi lahko javnemu sektorju omogočila, da vpliva na odločanje. Organizirana je bila kot družba s 15 delničarji, 97 % delniškega kapitala pa je bilo v lasti lokalnih občin. Odbor, sestavljen iz devetih predstavnikov glavnih občin (v večini primerov županov), je izbral komisijo, ki je odločala o projektnih vlogah. Komisijo so sestavljali predstavniki treh občin in štirih drugih organizacij: trgovinske zbornice, združenja ekoloških kmetovalcev, ženskega združenja in raziskovalne organizacije.

20. Članstvo vseh revidiranih LAS je zajemalo različne sektorje in skupine, običajno predstavnike lokalnih organov, turističnega in kmetijskega sektorja ter malih podjetij. Vse LAS so imele v organih odločanja tudi članice. Mladi so ključna ciljna skupina politike EU za razvoj podeželja, njihovo sodelovanje pri procesu odločanja pa lahko zagotovi, da se njihove potrebe in možnosti ustrezno upoštevajo ter da se izvajajo ustrezne rešitve. Samo sedem od 13 LAS za 4. os je imelo med svojimi člani predstavnike mladih (v organu odločanja pa samo LAS v Španiji in na Madžarskem). Druge LAS so navedle, da na njihovem območju ni bilo mladinskih organizacij, vendar niso sprejele nobenih posebnih ukrepov, da bi mlade pritegnile v LAS.
21. V vseh LAS je bilo v organu odločanja največ 50 % članov iz javnega sektorja, kot določa uredba. Samo LAS v Franciji so imele notranja pravila, ki so zahtevala „dvojno sklepčnost“, po kateri so morali člani iz zasebnega sektorja predstavljati vsaj 50 % glasov na vsakem sestanku, kjer se sprejemajo odločitve (čeprav to pravilo ni bilo vedno upoštevano).
22. Sodišče je odkrilo številne druge primere, kjer načela Leader niso bila dosledno upoštevana. V Franciji (Languedoc-Roussillon) je imel predsednik organa odločanja za Leader+ odločilni glas, kar je dejansko pomenilo, da je imel javni sektor večino. Zasebno članstvo v organu LAS v Franciji (regija Loire) so v veliki meri sestavljala združenja, ki so jih ustanovili lokalni javni organi (glej **okvir 4**). Ta organ je predlagal projekte svetu lokalnih organov, ki je sprejel končno odločitev o donacijah za projekte.

## ČLANSTVO V LAS V FRANCII (REGIJA LOIRE)

LAS je izvedla notranje vrednotenje, pri katerem je bilo ugotovljeno, da se pri sestavi tega odbora za odločanje pojavlja vprašanje zastopanosti vseh lokalnih akterjev. Skoraj vsi člani iz zasebnega sektorja prihajajo iz regionalnih združenj (združenje občin). Vsakemu od teh združenj predseduje izvoljeni predstavnik (občin). Vendar bi bilo kljub temu, da ta združenja zelo dobro poznajo lokalne težave, koristno vključiti odgovorne iz lokalnih podjetij ali partnerje, ki ne izhajajo iz regije. Po drugi strani nista bili zastopani niti gospodarska niti obrtna zbornica, samo kmetijska zbornica je imela predstavnika v odboru za odločanje.

- 23.** Občasno je LAS na Portugalskem odločala s samo nekaj glasovi predstavnikov lokalnih svetov (glej **okvir 5**)<sup>15</sup>. V takšnih primerih pri odločanju ni bila ustvarjena potencialna dodana vrednost partnerstva.

<sup>15</sup> LAS na Bavarskem je prav tako odobrila predloge projektov z le nekaj prisotnimi člani (glej **okvir 14**).

#### OBMOČNE LOKALNE RAZVOJNE STRATEGIJE

- 24.** Pri območnem pristopu bi morale LAS opredeliti in izvajati razvojno strategijo na podlagi stanja, prednosti in slabosti njihovega območja. Da bi ta potencial v celoti izkoristile, bi morale pretvoriti svoje specifične potrebe in možnosti v lokalne cilje ter izvajati svoje strategije tako, da bi se osredotočile na doseganje teh ciljev.
- 25.** Cilji LAS bi morali natančno opredeljevati lokalne rezultate, ki jih nameravajo doseči s svojimi strategijami, s čimer bi zagotovili jasen okvir in smernice za vsakodnevno upravljanje programov ter podlago za upravljanje uspešnosti in javno odgovornost.

### UDELEŽBA PRI GLASOVANJU V LAS NA PORTUGALSKEM

Organ odločanja LAS so sestavljali predstavniki treh občin (ki so se izmenjavali v funkciji predsednika, podpredsednika in blagajnika), kulturnega združenja, združenja malih podjetij, združenja lokalnega gospodarstva in kmetijskega združenja.

Revizorji Sodišča so preučili zapisnike osmih sestankov, na katerih so bili odobreni izbrani projekti. Na treh sestankih je bilo prisotno enako število predstavnikov občin in ostalih združenj. Na preostalih petih sestankih so imele tri občine večino. LAS je dvakrat izbrala projekte samo z glasovi predstavnikov treh občin.

LAS se niso močno osredotočale na doseganje ciljev (območnih) lokalnih strategij

- 26.** Cilji lokalnih strategij LAS za Leader+ niso bili specifični, merljivi in dosegljivi v določenem časovnem roku. Večina jih je bila tako splošnih, da bi se lahko nanašali na katero koli podeželsko območje (glej primer v **okviru 6**). Cilji, kot so „preprečevanje zapuščanja podeželja in opuščanja tradicionalnega kmetijstva“ (LAS na Portugalskem) bi lahko bili merljivi, vendar v praksi niso bili, saj ni bilo nobenih izhodišč ali ciljev, iz katerih bi bilo razvidno prvotno stanje oziroma stanje, ki ga je treba doseči. Cilji so bili izraženi nedoločno. Primer je „spodbujanje identitete območja z izboljšanjem in promocijo lokalnih storitev in proizvodov“ (LAS v Grčiji), ki opisuje, kaj namerava LAS storiti, ne pa stanja, ki si ga prizadeva doseči.
- 27.** LAS se niso močno osredotočale na doseganje ciljev. V Franciji (Languedoc-Roussillon), na primer, je bil osrednji cilj strategije za Leader+ uporaba novih tehnologij za izboljšanje konkurenčnosti podeželja. Ko se je pojavila možnost pridobitve sofinanciranja iz nacionalnega programa za turistične projekte, so LAS dodale nov ukrep odhodkov za financiranje objektov, kot je center za gorsko kolesarjenje.

## OKVIR 6

### LAS V DEŽELI MECKLENBURG-PREDPOMORJANSKA: PRIMER CILJEV LOKALNE STRATEGIJE

Določeni so bili štiri cilji:

- 1) izboljšanje privlačnosti območja;
- 2) povezovanje turističnih regij v mreže;
- 3) nove storitve in dejavnosti zaposlovanja;
- 4) izboljšanje regionalne gospodarske strukture z odprtostjo in spodbujanjem novih priložnosti za ustvarjanje delovnih mest.

Vsakemu je sledil oddelek z naslovom „cilj/strategija“, v katerem je bilo na splošno opisano stanje in kaj namerava storiti LAS, na primer, „podpiranje pobud za pridobivanje kvalifikacij in usposabljanje za ženske in mlade“. V oddelku ni bilo nobenih specifičnih izjav o tem, kaj naj bi se doseglo z izvajanjem strategije. Za strateške cilje niso bila določena nobena izhodišča ali specifični cilji.



28. Cilji lokalne strategije niso bili odločilni dejavnik pri izbiri projektov (glej **okvir 7**). LAS na Portugalskem, na primer, je načrtovala financiranje turističnih zmogljivosti, „povezanih z močnimi ozemeljskimi temami“ iz strategije: stekanje lokalne kulture in rek. LAS je dodelila donacijo centru za gokart za nakup dodatnih gokartov in opreme za merjenje časa brez kakršne koli očitne povezave z ozemeljsko temo.

## OKVIR 7

## PROJEKT ZA NAKUP PROMETNIH ZNAKOV V LAS NA PORTUGALSKEM

Eden od ciljev te LAS je bil preučitev, razvoj in promocija tematskih turističnih poti. LAS je uporabila proračunska sredstva za ustrezen ukrep za dodelitev donacije občini za nakup prometnih znakov, kot je znak „stop“, in za označevanje belih črt na sredini lokalnih cest in na parkiriščih. Na nekaterih prometnih znakih so bile označene smeri do posameznih turističnih zanimivosti, vendar v okviru projekta ni nastala nobena nova tematska turistična pot.



- 29.** LAS v Grčiji, Toskani in Španiji<sup>16</sup> so svoje strategije izvajale v okviru „ukrepov“, kot so jih opredelile države članice za razvrščanje podobnih projektov zaradi upravljanja proračuna in poročanja. LAS v Grčiji je imela na primer ukrepe, kot je „naložbena podpora za podjetnike“. Ta je bil naprej razdeljen na „projekte s področja podeželskega turizma“, „projekte s področja sodobne tehnologije“ itn. Vsaka kategorija je bila nadalje razdeljena na „dejavnosti“, kot je „zagotavljanje turistične namestitve“. To lajša spremljanje in kontroliranje dejavnosti LAS, vendar prinaša tudi tveganje, da LAS izvajajo ukrepe odhodkov (z ocenjevanjem in izbiranjem projektov glede na njihovo upravičenost) ne glede na cilje lokalne strategije.
- 30.** LAS so oglaševale tako, da bi spodbudile pripravo predlogov projektov, ki izpolnjujejo pogoje za upravičenost za dani ukrep, namesto da bi z oglaševanjem pritegnile projekte, ki bi dosegli specifični cilj lokalne strategije. LAS so ocenjevale „skladnost“ ali „povezavo“ predlogov projektov s strategijo, toda ker so bili cilji tako široko zastavljeni, je bilo praktično nemogoče izločiti upravičen projekt, razen če so bila sredstva, ki so bila na voljo za dodelitev, presežena. Tudi ko so bili cilji za rezultate doseženi, so LAS še naprej dodeljevale donacije<sup>17</sup>.
- 31.** Spremljanje in poročanje sta še okrepila osredotočenost na ukrep: LAS so spremljale in analizirale projekte, ki so se izvajali v zvezi z vsakim ukrepom odhodkov, ter o njih poročale, vendar niso zbirale podatkov ali ocenjevale, ali so bili cilji lokalne strategije doseženi.
- 32.** LAS na Irskem je na primer ob koncu programa Leader+ objavila pregled svojih dosežkov. Vseboval je oddelek z naslovom „kaj smo obljubili“, v katerem so bili navedeni cilji strategije. Naslednji oddelek je bil „kaj smo uresničili“, v njem pa so bili opisani izvedeni projekti. Ti so bili združeni po ukrepih, kot je „projekti usposabljanja“. Nič, kar je bilo narejeno ali doseženo, ni bilo opredeljeno glede na cilje strategije. LAS v Franciji in Nemčiji, od katerih se ni zahtevalo, da sledijo nacionalnim ali regionalnim ukrepom, so prav tako poročale o izvedenih projektih, ne pa o doseženih ciljih<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> To v manjšem obsegu velja tudi za Irsko.

<sup>17</sup> LAS v Grčiji je na primer po razpisu za zbiranje predlogov projektov za turistične namestitve odobrila donacije za projekte, ki za 20 % presegajo ciljno število novih sob za turiste. Zaradi visokega povpraševanja so LAS objavile še en razpis za zbiranje predlogov projektov za turistično namestitve.

<sup>18</sup> Delna izjema je LAS na Bavarskem, ki je organizirala delavnico, na kateri so razpravljali o tem, ali so bili cilji strategije za Leader+ doseženi.

33. V času revizije večina LAS še ni vzpostavila svojih meril za izbiro projektov ali sistemov za spremljanje in vrednotenje za programsko obdobje 2007–2013, vendar glede na razpoložljive informacije LAS ne načrtujejo pomembnejših sprememb. Strategije LAS za 4. os prav tako ne vsebujejo specifičnih lokalnih ciljev in vse države članice, razen ene, predpisujejo uporabo skupnih ukrepov (glej odstavek 84).

#### INOVATIVNI IN VEČSEKTORSKI PRISTOPI

34. Leader je mišljen kot inovativen pristop. LAS bi morale svoje strategije zasnovati in izvajati tako, da bi spodbujale in pospešile razvoj podeželja z inovativnimi odzivi na stare in nove težave podeželja. LAS lahko ustvarijo dodano vrednost z dejavnostmi, ki so drugačne od drugih programov ali dejavnosti lokalnih organov. Projekti, ki sodijo med običajne dejavnosti lokalnih organov ali so upravičeni do sredstev iz drugih programov, naj bi se torej financirali iz programa Leader samo v izjemnih okoliščinah, ki so utemeljeno upravičene zaradi specifične strateške potrebe.
35. Druga značilnost programa Leader, zaradi katere se ta razlikuje od drugih programov, je njegova večsektorska zasnova in izvajanje strategije na podlagi povezovanja med akterji in projekti iz različnih sektorjev lokalnega gospodarstva.

LAS so lahko predložile le malo dokazov o inovativnosti ali povezovanju sektorjev v svojih strategijah ali projektih. Financirale so projekte, ki so se le malo razlikovali od drugih programov EU ali ki so sodili med običajne dejavnosti lokalnih organov

36. Povezovanje akterjev iz različnih sektorjev je potekalo v okviru partnerstva LAS, kot je opisano v odstavkih 18 do 23, v strategijah in projektih LAS pa ga ni bilo v večjem obsegu. Nekatere LAS so lahko pokazale primere povezovanja, na primer na Irskem, kjer je strategija pri trženju lokalnih proizvodov združila proizvajalce, prodajalce na drobno in turistični sektor. Vendar je večina LAS dodelila donacije neodvisnim projektom, ki so spodbujali nosilce pri izvajanju njihovih običajnih dejavnosti (glej *Prilogo*).

**37.** Za Leader+ je imela večina LAS jasna merila za ocenjevanje inovativnosti ali pionirske narave predlogov projektov (glej **tabelo 3**)<sup>19</sup>. Kljub tem merilom so odobrile projekte, ki niso imeli zelo inovativnih lastnosti. V Grčiji, na primer, so bile v vlogah za donacijo opisane inovativne ali pionirske lastnosti načrtovanih naložb v restavracije, gostišča za turiste, kovinarske delavnice, vinarne itn., vendar te lastnosti v praksi niso obstajale (glej **okvir 8**).

<sup>19</sup> Ocenjevanje predlogov projektov, ki so ga izvajale LAS, je obravnavano v odstavku 58.

**38.** V Toskani je LAS objavila razpis za zbiranje predlogov za ukrep „podpora podjetjem za inovacije v procesih in proizvodih“. Prejela je predlog pridelovalca jabolk za projekt, katerega glavni del je bil nakup standardnih zabojev za jabolka, ki ga je LAS ocenila kot „inovativno naložbo za zmanjšanje proizvodnih stroškov ter lažje obiranje in pakiranje“ na podlagi tega, da je bil „inovativen za podjetje samo“. Zaradi takšne uvrstitve je projekt dobil 7 od 10 možnih točk za inovativnost. LAS na Madžarskem je ocenjevala „inovativnost in novost“ predlogov projektov in vsem šestim preučnim projektom dodelila najvišje število točk. En projekt se je nanašal na posodobitev zmogljivosti gostišča, vključno z nakupom koles, ki jih bodo lahko uporabljali gostje, kar je bila nova zmogljivost lokalnega območja. To pa ni bilo tako pri projektu za pripravo načrtov za tlakovanje poti do vinogradov nosilca projekta ali pri projektu za okrepitev zidov župnišča zaradi pogrezanja.

TABELA 3

### IZBIRANJE INOVATIVNIH PROJEKTOV

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<b>LAS so imele jasna merila za ocenjevanje inovativnosti in pionirske narave projektov</b>										
ne	ne	da	da	da	da	ne	ne	da	da	da
<b>Delež merila „inovativnost“ v skupni oceni (v %)</b>										
!	!	!	13	7	4	!	!	10–19	8	10

<sup>1</sup> LAS v Franciji in Nemčiji niso dokumentirale nobenega ocenjevanja projektov glede na izbirna merila. LAS na Irskem so jih, vendar jih niso točkovale.

39. Sodišče je v letnem poročilu za leto 2000 ugotovilo, da so LAS dodelile donacije projektom, ki bi bili lahko financirani iz drugih programov. Komisija je odgovorila, da je pri programu Leader morda primerno financirati določene posamezne projekte, ki bi bili lahko samostojno upravičeni do sredstev iz glavnih programov, kadar so ti projekti bistven dejavnik za uresničitev inovativnega razvojnega programa posamezne lokalne akcijske skupine.
40. Večina donacij je bila namenjenih malim projektom, zaradi česar se Leader razlikuje od ostalih programov EU za financiranje. LAS na Irskem je na primer dodelila donacije od manj kot 1 000 do največ 65 000 EUR. Vendar je osem od 11 LAS za Leader+ financiralo projekte, katerih stroški so skupaj znašali 200 000 EUR ali več (glej seznam projektov v **Prilogi**). Naložbe v vinarne, oljarne za oljčno olje, projekte obnove vasi itn. bi bile upravičene do sredstev iz drugih programov EU za financiranje. V teh primerih so LAS lahko pokazale, da so bili projekti skladni z njihovo strategijo, vendar glede na pomanjkanje specifičnih lokalnih ciljev (glej odstavek 26) LAS niso mogle dokazati, da so bili projekti *bistveni*.

## „PIONIRSKA NARAVA“ PROJEKTOV, KI JIH JE ODOBRILO LAS V GRČIJI

V vseh šestih revidiranih projektih zasebnega sektorja je bila pionirska narava predloga v vlogi utemeljena z dejavnostmi povezovanja v mreže. Vse vloge so izpolnili svetovalci. Vendar nosilci projektov, s katerimi so bili opravljeni pogovori, niso sodelovali pri nobenih takšnih dejavnostih. Nosilec projekta kovinarske delavnice, na primer, ni vedel, da so lokalna mala podjetja povezana v mrežo in da je njegov predlog projekta vseboval sodelovanje v njej.

Poleg tega je bil projekt v vlogi za donacijo opisan kot skladen z lokalno strategijo LAS, saj se je nanašal na tradicionalne izdelke iz kovanega železa, ki so pomagali ohranjati tradicijo in značilnosti lokalnih zgradb. V praksi je zadevni vlagatelj izdeloval skoraj samo sodobne izdelke iz aluminija.

41. Poleg tega so možnosti za dodano vrednost pristopa Leader zmanjšane, če Leader deluje samo kot dodatni vir financiranja za običajne dejavnosti lokalnih organov. Čeprav so bile obvezne naloge, kot je izobraževanje, načeloma izključene, so vse LAS dodelile donacije za projekte, katerih nosilci so bili lokalni organi, razen LAS na Irskem (glej **okvir 9** in seznam projektov v **Prilogi**). Nekateri od teh projektov so bili dokončani že pred oddajo vloge za donacijo Leader (glej npr. **okvir 10**); v tem primeru je donacija služila samo kot dodatek sredstvom lokalnih organov.

## OKVIR 9

## PRIMERI DONACIJ LEADER+ LOKALNIM ORGANOM

**Kastilija in Manča:** ena od občin članic LAG je bila nosilka projekta za ograditev otroškega igrišča. Projekt je sestavljala gradnja opečnatga zidu v rustikalnem slogu s kovinsko ograjo na vrhu, kar je stalo 36 000 EUR (od tega 26 500 donacija Leader od EU, 500 EUR pa od nacionalnih in regionalnih organov).

**LAS v Grčiji:** ena od občin, ki je bila članica LAS, je bila nosilka projekta za obnovo drenažnega sistema in popravilo ulic in pločnikov v mestnem jedru. Financiranje iz Leader+ (211 000 EUR) je pokrilo stroške za majhno površino. Občina je pridobila nacionalno financiranje v skupni višini 1,4 milijona EUR za dokončanje projekta za preostale ulice.

## OKVIR 10

## PRIMERI DONACIJ DOKONČANIM PROJEKTOM

**LAS v Toskani:** projekt „storitve za državljane in lokalno območje“. LAS je maja 2004 objavila razpis za zbiranje predlogov in na sestanku 12. julija 2004 sklenila dodeliti donacijo v višini 121 470 EUR konzorciju občin (ki je bil član organa odločanja LAS). Sporazum o donaciji je bil podpisan 20. septembra 2004. Projekt, ki se je nanašal na 24-urno javno veterinarsko službo ter informiranje in izdajanje dovoljenj za lov, ribolov in gobarjenje, se je začel februarja 2001, zadnji račun pa je bil izstavljen 5. julija 2004.

**LAS v Franciji (regija Loire):** skupina občin (katere predsednik je bil član LAS) je izvedla projekt prehoda na računalniško obdelavo knjižničnih evidenc in njihovo povezovanje v mrežo. V poročilu plačilne agencije o inšpekcijskem pregledu je navedeno, da je bila v času priprave projektne vloge računalniška oprema skoraj popolna, katalogizacija je bila opravljena, uslužbenci pa so opravili usposabljanje za uporabo programske opreme. Ko je LAS izbrala projekt za sofinanciranje, je ostal za plačilo samo še račun v višini 91,20 EUR.

42. V času revizije večina revidiranih LAS še ni začela izvajati 4. osi. Vendar strategije vsebujejo malo posebnih zavez inovativnosti ali ustvarjanju povezovanja med sektorji.

#### PROJEKTI POVEZOVANJA V MREŽE IN SODELOVANJA

43. Povezovanje v mreže pomeni izmenjavo izkušenj, njegov cilj pa je prenos dobre prakse, razširjanje inovativnosti in učenje na podlagi pridobljenih izkušenj. Projekti sodelovanja, v katerih sodelujejo dve ali več LAS, lahko še dodajo vrednost s kritično maso in dopolnjevanjem, kar omogoča doseganje rezultatov, ki jih LAS ne bi mogla doseči sama.

Vse LAS niso v celoti sodelovale pri projektih povezovanja v mreže in sodelovanja

44. Vse LAS so sodelovale vsaj na sestankih z drugimi LAS v regionalnih ali nacionalnih mrežah, čeprav so se na teh sestankih v veliki meri obravnavala organizacijska vprašanja. LAS na Irskem se je še zlasti dejavno udeleževala seminarjev ter obiskovala in gostila LAS iz drugih držav članic. LAS v deželi Mecklenburg-Predpomorska, na Irskem in Portugalskem so za publikacije in podatkovne zbirke EU prispevale primere dobre prakse pri projektih.
45. Vse LAS, razen LAS na Madžarskem, so sodelovale pri projektih sodelovanja. LAS v Franciji, Toskani in Grčiji so se soočale z organizacijskimi težavami, zlasti v zvezi z različnimi postopki, ki se uporabljajo pri različnih regionalnih ali nacionalnih programih Leader. Nekatere financirane dejavnosti so se namesto na skupno izvajanje projekta nanašale na obiske, izmenjave in konference. LAS v regiji Kastilija in Manča je proračun za projekte sodelovanja porabila za plačilo naročnine na regionalno mrežo LAS in za razvoj sistema za upravljanje dokumentacije med pripravo na programsko obdobje 2007–2013. Takšni stroški bi morali biti financirani iz sredstev LAS za stroške poslovanja.

- 46.** Razen v regiji Kastilija in Manča, na Madžarskem in Portugalskem so bile v strategijah LAS za 4. os navedene podrobnosti o načrtovanih projektih sodelovanja. Za načrtovane dejavnosti povezovanja v mreže je bilo malo specifičnih podrobnosti.

<sup>20</sup> Finančna uredba določa, da mora biti proračun EU porabljen v skladu z načelom učinkovitosti, ki je opredeljena kot najboljše razmerje med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati.

## DOBRO FINANČNO POSLOVODENJE LAS

### LAS NISO USTREZNO UPOŠTEVALE POTREBE PO UČINKOVITOSTI ALI POŠTENIH IN PREGLEDNIH POSTOPKIH

#### UČINKOVITOST ODHODKOV ZA DONACIJE

- 47.** LAS porabljajo proračun EU z dodeljevanjem donacij za projekte. Zato bi morale poskrbeti, da donacije predstavljajo najučinkovitejšo porabo javnega financiranja<sup>20</sup>.

LAS si niso prizadevale doseči kar največje učinkovitosti odhodkov za donacije

- 48.** Eno od tveganj za učinkovitost katerega koli programa donacij je to, da bi nosilec projekta izvedel projekt tudi brez donacije, kar povzroča „mrtve izgube“: donacija nima dodatnega učinka. LAS bi torej morale biti v boljšem položaju kot vodje programov od zgoraj navzdol za ocenjevanje tveganj mrtvih izgub zaradi svojega poznavanja lokalnih razmer in stikov z nosilcem projekta pri pripravi vloge za donacijo.
- 49.** Močan kazalnik mrtvih izgub je, če je nosilec projekta že začel izvajati projekt, preden se LAS odloči, ali mu bo dodelila donacijo ali ne. Razen v Nemčiji so vse LAS dodelile donacije takšnim projektom. Zadevni nosilci projektov so bili projekt bodisi pripravljeni izvesti brez pomoči donacije (kar kaže na mrtve izgube) ali pa jim je bila obljubljen donacija, preden so bili končani postopki ocenjevanja projekta in odločanja.



- 50.** Samo LAS na Irskem je imela vzpostavljene postopke za ocenjevanje tveganja mrtvih izgub pri predlogih projektov (čeprav tudi tam opravljeni pregledi niso bili ustrezno dokumentirani). Druge LAS so obravnavale datum začetka projekta kot preprosto vprašanje upravičenosti.
- 51.** Vsaka država članica je uporabljala drugačna pravila za upravičenost. V Grčiji, na Irskem, v Španiji in na Madžarskem so bili projekti upravičeni od datuma oddaje vloge za donacijo. Na Portugalskem so se projekti lahko začeli 90 dni pred oddajo vloge. V Franciji in Toskani so pravila zahtevala samo, da projekt ob datumu oddaje vloge za donacijo ne sme biti *končan*<sup>21</sup>. LAS so menile, da je bil ta pogoj izpolnjen, če nosilec projekta še ni plačal zadnjega računa za stroške projekta, četudi je bil projekt fizično že končan (glej **okvir 10**).
- 52.** Poleg tega sta LAS v Franciji in Toskani odkrito dajali prednost že končanim projektom, saj je bilo donacije mogoče odobriti in izplačati v kratkem obdobju, tako da ni bilo tveganja zamud (glej **okvir 11**). Na ta način so se LAS lahko izognile razveljavitvam, torej postopku, s katerim so nekatere države članice razveljavile neporabljena sredstva v proračunih LAS ob koncu leta.

<sup>21</sup> Razen za donacije podjetjem, za katera veljajo pravila EU o državni pomoči.

## PRIMERA LAS, KI SO DAJALE PREDNOST DOKONČANIM PROJEKTOM

**LAS v Toskani:** v razpisu LAS za zbiranje predlogov za „obnovo in izboljšanje vasi“ so bila določena merila za izbiro projektov, pri čemer je bilo na voljo največ 30 točk. Eno merilo je bilo „pripravljenost“ projekta, kjer je bilo možno dodeliti največ 12 točk, če je nosilec projekta lahko zadnja plačila za projekt izvršil v roku 30 dni od datuma oddaje predloga projekta.

**LAS v Franciji (Languedoc-Roussillon):** univerzitetno združenje (ki je bilo član LAS) je izvajalo projekt obnove starega arboretuma in njegovega odprtja za javnost, za katerega so končni stroški nastali avgusta 2008. LAS je projekt izbrala 16. septembra 2008 in 1. oktobra podpisala sporazum o donaciji. V zapisniku sestanka LAS je pojasnjeno, da je bilo zaradi porabe preostanka proračuna Leader+ nujno izbrati že dokončane projekte, tako da bodo donacije lahko izplačane do konca oktobra.

- 53.** Dodatno tveganje za učinkovitost je, da si nosilci projektov morda ne prizadevajo izvesti projektov po najnižjih stroških ter hkrati zagotoviti potrebno kakovost. To tveganje se poveča, kadar donacija pokriva visok delež stroškov projekta (nekateri LAS so dodelile donacije v višini 80 % ali celo 100 % stroškov<sup>22</sup>). Obstaja tudi tveganje, da so računi umetno napihnjeni. Samo LAS na Irskem, v Grčiji in Toskani so imele zadovoljive postopke za ocenjevanje razumnosti stroškov pri projektih javnega in zasebnega sektorja.
- 54.** Najučinkovitejša donacija bi bila najmanjši znesek, ki je potreben, da projekt zaživi in da se dosežejo zeleni rezultati. Vendar so številne LAS vsem projektom dodelile enak odstotek donacije (do najvišjega upravičenega zneska), ne glede na verjetno donosnost projekta ali razpoložljivost drugih virov financiranja<sup>23</sup>.
- 55.** LAS v Franciji (regija Loire) je povečala stopnje donacij ob koncu obdobja Leader+, s čimer je zagotovila, da je v celoti porabila svoj proračun. Zato je bila na primer lokalnemu organu, ki je zaprosil za donacijo v višini 12 000 EUR za prehod na računalniško obdelavo knjižničnih evidenc in njihovo povezavo v mrežo, za isti projekt dodeljena donacija v višini več kot 25 000 EUR.

#### **POŠTENI IN PREGLEDNI POSTOPKI**

- 56.** LAS pri izbiranju projektov prevzamejo obveznosti za javna sredstva, vendar niso demokratično odgovorne. Zato je potrebna visoka stopnja preglednosti in LAS morajo biti sposobne pokazati, da so dosledno upoštevale ustrezne postopke.

Postopki niso dovolj ublažili posebnih tveganj, ki izhajajo iz prenosa odločanja na LAS

- 57.** Samo LAS v deželi Mecklenburg-Predpomorjanska in Franciji (regija Loire) sta na svojih spletnih straneh objavili zapisnike sestankov, na katerih sta izbirali projekte. Vendar so vse LAS objavile sezname ali podrobnosti o nekaterih ali vseh projektih, ki so se izvajali do konca programa.

<sup>22</sup> Vključno z nacionalnim sofinanciranjem.

<sup>23</sup> Prednost tega sta preprostost in preglednost, poraba proračunskih sredstev EU pa ni nujno najučinkovitejša.

- 58.** LAS v Nemčiji in Franciji niso imele nobenih uradno dokumentiranih postopkov za ocenjevanje projektov. V zapisnikih organov odločanja so bili v nekaterih primerih kratki povzetki razprav, niso pa bili sistematično navedeni dejavniki, ki so se upoštevali. LAS v Grčiji, na Portugalskem, v Španiji, na Madžarskem in v Toskani so ocenjevale projekte primerjalno, tako da so predloge projektov točkovale glede na standardna merila za izbiro projektov, kar predstavlja dobro prakso, vendar v večini primerov ni bila dokumentirana podlaga za dodelitev točk, obstajale pa so tudi očitne nedoslednosti (glej **okvir 12**). Nobena LAS ni dovolj dokumentirala ocen projektov in izbirnega procesa, da bi lahko preverili utemeljenost odločitev.
- 59.** Glede na lokalni značaj LAS eno največjih tveganj za učinkovitost, dodano vrednost programov Leader in ugled EU predstavlja navzkrižje interesov, kjer lahko nosilec projekta vpliva na sprejetje odločitve o izbiri projektov v svojo korist. Tveganje je še večje v LAS, ki nimajo preglednih, objektivnih in dobro dokumentiranih postopkov, kot je ponazorjeno zgoraj.

## OCENJEVANJE UČINKA NA ZAPOSLOVANJE PRI PROJEKTIH LAS NA PORTUGALSKEM

LAS je vsak predlog projekta točkovala, vendar ni nikjer dokumentirala svoje ocene izbirnih meril, kot je „ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest“. Zato ni mogla pojasniti očitnih nedoslednosti. Predlog projekta „naložbe v obrat za pakiranje medu“, na primer, je vseboval odprtje dveh novih delovnih mest. LAS je predlogu dodelila pet točk za merilo zaposlovanja.

Dva druga predloga (pri obeh sta bila nosilca organizaciji, ki sta bili članici LAS) sta prav tako prejela po pet točk. To sta bila „nakup kamkorderja in projektorja za kulturno društvo“, kar naj bi prispevalo k ohranitvi enega obstoječega delovnega mesta, in občinski projekt „postavitev prometnih znakov“ (glej **okvir 7**), pri katerem ni bilo ustvarjeno niti ohranjeno nobeno delovno mesto.

- 60.** To tveganje najbolj neposredno nastane takrat, ko je nosilec projekta član organa odločanja v LAS. Tudi v majhnih LAS imajo njihovi člani možnost vplivati na odločitev, ne da bi sploh glasovali. Grški organi so LAS prepovedali dodeljevati donacije uslužbencem ali članom LAS, fizičnim ali pravnim osebam, ki so povezane z njimi, njihovim zakoncem in sorodnikom v prvem kolenu. Nobena druga LAS ni imela takšnih pravil. Pravilo v Grčiji ni veljalo za člane LAS v njihovi funkciji predstavnikov javnih ali nepridobitnih organizacij, čeprav so bile donacije, dodeljene v takšnih primerih, omejene na 25 % proračuna LAS.
- 61.** Vse revidirane LAS so dodelile donacije organizacijam, ki so bile njihove članice (glej odstavke 24 do 33). Te donacije niso bile obravnavane kot izjeme. LAS so imele različna notranja pravila za svoje organe odločanja (glej **okvir 13**), ki pa niso izpolnjevala zahtev finančne uredbe EU<sup>24</sup>. Zlasti so se v nekaterih LAS nanašala samo na člane, ki so bili neposredni nosilci projekta, in zahtevala samo, da se pri glasovanju vzdržijo.

<sup>24</sup> Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002, str. 1), člen 52:

„1. Vsem finančnim udeležencem in vsem drugim osebam, ki sodelujejo pri izvrševanju, upravljanju, reviziji ali nadzoru proračuna, je prepovedano sprejemati kakršne koli ukrepe za izvrševanje proračuna, ki bi lahko povzročili navzkrižje njihovih interesov z interesi Skupnosti. Če bi nastal tak primer, mora zadevni udeleženec prenehati uporabljati take ukrepe in zadevo prepustiti pristojnemu organu.

2. Navzkrižje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog finančnega udeleženca ali druge osebe iz odstavka 1 zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega skupnega interesa z upravičencem.“

## OKVIR 13

### OCENA POSTOPKOV LAS ZA PREPREČEVANJE NAVZKRIŽJA INTERESOV (LEADER+)

#### Ozadje

Člani organov odločanja LAS ne bi smeli dodeljevati donacij, kadar imajo „skupni interes“ z nosilcem projekta v smislu člena 52(2) finančne uredbe.

Skupni interes verjetno obstaja zlasti pri projektih, katerih nosilci so člani upravljalvske strukture LAS ali njenega organa odločanja, saj lahko na oceno predloga projekta, ki jo izvede LAS, (tudi nezavedno) vpliva odnos z nosilcem projekta. To ni odvisno od tega, ali je član LAS nosilec projekta kot fizična oseba ali kot predstavnik javne ali zasebne organizacije.

#### Merila

- Če je član organa LAS, ki odloča o oceni ali izbiri, v kakršnem koli poklicnem ali osebnem odnosu z nosilcem projekta ali če ima poklicni ali osebni interes v projektu, bi moral podati pisno izjavo, v kateri pojasni naravo odnosa/interesa, ki bi morala biti sestavni del projektne dokumentacije. Prijaviti je treba vsak skupni interes, vključno z družinskimi, čustvenimi, političnimi in ekonomskimi interesi, kot določa finančna uredba.
- Zadevni član ne bi smel na noben način sodelovati v procesu ocenjevanja ali izbiranja in ne bi smel biti prisoten med razpravo o predlogu projekta. To bi moralo biti dokumentirano v zapisniku.
- Kjer obstaja skupni interes, bi morala LAS v skladu s finančno uredbo zadevo posredovati organu upravljanja.

LAS	Prijava interesov in neudeležba pri glasovanju	Posredovanje organu upravljanja	Opombe
DE-BY	●	●	Pravila o delovanju so določala, da člani LAS z interesom v projektu ne smejo sodelovati v razpravi ali glasovati in da mora biti to dokumentirano. Iz zapisnikov sestankov ni bilo vedno razvidno, kdo je bil prisoten in kdo je glasoval. Organ upravljanja meni, da pravila ne veljajo za predstavniške organizacij javnega sektorja, ki so nosilke projektov.
DE-MV	●	●	Pravila LAS so določala, da člani LAS z interesom v projektu ne smejo sodelovati v razpravi ali glasovati. V zapisnikih sestankov takšna neudeležba ni bila dokumentirana.
IE	●	●	Pravila LAS so določala, da se njeni člani ne udeležijo sestanka med razpravo o predlogih projektov, v katerih so imeli interes ali če so sodelovali pri predhodni oceni projektov. LAS je vodila tudi evidenco interesov članov in za člane je veljala politika menjavanja. Nacionalna pravila so določala, da je treba o odločitvah o projektih, v katerih je imel uslužbenec ali član LAS interes, obvestiti organ upravljanja pred uradno odobritvijo projekta. Opomba: delovanje tega postopka med to revizijo ni bilo preverjeno.
EL	●	●	Člani organa odločanja LAS ali njene upravljske strukture in njihovi sorodniki v prvem kolenu niso mogli biti nosilci projektov Leader kot fizične ali pravne osebe. Vendar to ni veljalo za člane LAS, ki so zastopali nepridobitne organizacije, in ti člani so lahko glasovali.
ES-A	●	●	Pravila LAS so določala, da člani LAS z neposrednim ali posrednim interesom v projektu ne smejo sodelovati v razpravi ali glasovati. Opomba: delovanje tega postopka med to revizijo ni bilo preverjeno.
ES-CM	●	●	Pravila LAS so določala, da člani LAS z interesom v projektu ne smejo sodelovati v razpravi ali glasovati, vendar je to veljalo samo za osebne ali ekonomske interese. Iz zapisnikov sestankov ni razvidno, ali so se predstavniki lokalnih organov vzdržali glasovanja o svojih projektih.
FR (PL)	●	●	Pravila LAS so določala, da se član, ki je neposredni nosilec projekta, vzdrži glasovanja, ne pa tudi, da zapusti prostor. Zapisniki sestankov organa odločanja kažejo, da je nosilec projekta sodeloval v razpravah in občasno tudi, da je bilo glasovanje soglasno, ne da bi bilo omenjeno, da se je nosilec projekta vzdržal glasovanja. Pravila niso veljala za člane z interesom v projektu, kjer niso bili nosilci projekta.
FR (LR)	●	●	LAS ni imela nobenih uradnih pravil. Iz zapisnikov je razvidno, da so nosilci projektov občasno sodelovali v razpravah in glasovali.
IT-TOS	●	●	LAS kljub zahtevi organa upravljanja ni imela uradnih pravil.
HU	●	●	Pravila so veljala samo za člane LAS z osebnim interesom v predlogu projekta, ki so morali prijaviti interes pred sestankom in niso smeli sodelovati v razpravi ali glasovati.
PT	●	●	Člani LAS z interesom v predlogu projekta so se morali vzdržati glasovanja, vendar jim ni bilo treba zapustiti prostora in so lahko sodelovali v razpravi. Iz zapisnikov sestankov ni vedno razvidno, ali so se predstavniki lokalnih organov vzdržali glasovanja o svojih projektih.

Ugotovitve: ● Merilo izpolnjeno ● Merilo ni izpolnjeno ● Merilo ni preizkušeno

- 62.** Dokumentacija o glasovanju ni bila ustrezna v petih od 11 LAS za Leader+, saj iz zapisnikov organov odločanja ni bilo vedno razvidno, kdo je bil prisoten in kdo je glasoval (glej **okvir 13**). V LAS na Bavarskem, v Toskani in Franciji so bili v zapisnikih navedeni primeri, ko je nosilec projekta sodeloval v razpravah o projektu in glasoval (glej **okvir 14**).
- 63.** Primeri, opisani v tem poročilu, prikazujejo projekte, ki so bili le malo povezani s cilji strategije, projekte, ki so bili že končani, in projekte, prek katerih so se subvencionirale redne dejavnosti lokalne uprave. Nosilci večine teh projektov so bile organizacije, ki so bile članice LAS (glej **okvire 7, 9, 10, 11, 12 in 14**). Opažene slabosti kažejo na tveganje, da so morda člani LAS posredno ali neposredno vplivali na odločitve tako, da so bila sredstva iz proračuna EU zaradi tega porabljena neuspešno ali neučinkovito.

## OKVIR 14

### NEUPOŠTEVANJE PRAVIL O GLASOVANJU V LAS NA BAVARSKEM

Projekt za izgradnjo jezera za plavanje je bil vključen v strategijo LAS s prispevkom iz Leader v višini 150 000 EUR.



Dejanski prispevek iz programa Leader je znašal 1,03 milijona EUR, kar je skoraj 50 % celotnega proračuna LAS. Čeprav je bilo v poslovniku LAS določeno, da je kvorum za sprejemanje odločitev šest članov, je bilo iz dokumentacije razvidno, da so pri odločanju o odobritvi tega projekta glasovali samo štirje člani. Imena prisotnih niso bila zabeležena, razen predsednika LAS, ki je bil župan mesta, ki je bilo nosilec projekta. Po pravilih za Leader+ na Bavarskem člani niso smeli razpravljati in glasovati o projektih, v katerih so imeli interes, in to vzdržanje je moralo biti dokumentirano. Bavarski organi so na opažanje Sodišča odgovorili, da je po njihovem mnenju udeležba župana sprejemljiva, ker ni imel osebnega interesa v projektu.

## OPERATIVNA UČINKOVITOST

- 64.** LAS imajo stroške poslovanja, ki zajemajo plače uslužbencev, pisarne, potne stroške, oglaševanje itn. Zaradi učinkovitosti bi ti morali biti omejeni in v mejah proračuna, ki ga odobrijo organi upravljanja. Dejstvo, da lokalni uslužbenci v lokalnih pisarnah skrbijo za majhno število projektov, bi moralo LAS tudi omogočati večjo odzivnost, kot bi bilo mogoče pri programu, ki se upravlja na nacionalni ali regionalni ravni. Tako bi se morale vloge za donacije in zahtevki za plačila obravnavati hitreje, birokratskih postopkov pa bi bilo manj.

<sup>25</sup> V uredbi opredeljeno kot študije lokalnega območja, informativni in promocijski dogodki itn.

Upravne zahteve na lokalni ravni so povzročile precejšnje operativne stroške poslovanja, obsežno papirno dokumentacijo in zamude

- 65.** Stroški revidiranih LAS, ki niso povezani s projekti, znašajo od 12 % do 32 % javno financiranih odhodkov v programu Leader+. Stroški, ki so jih LAS načrtovale v proračunih za programsko obdobje 2007–2013, se gibljejo od 6 % do 28 % (glej **diagrama 5** in **6**).
- 66.** Navedeni podatki vključujejo tudi stroške LAS za „animacijo območja“ (spodbujanje lokalnega interesa)<sup>25</sup>. LAS so delo, ki so ga opravili njeni uslužbenci pri spodbujanju predlogov za projekte, na splošno opredelile kot animacijo. Nekatero LAS so kot animacijo štete tudi čas, namenjen pomoči nosilcem projektov pri izpolnjevanju vlog za donacije, in čas, namenjen spremljanju izvajanja projekta in poročanju o njem. Več LAS ni ločevalo stroškov animacije od upravnih in upravljaljskih stroškov, druge pa so poljubno razdeljevale delovni čas uslužbencev.
- 67.** Večina LAS je načeloma ostajala v mejah svojih proračunov za stroške poslovanja v okviru Leader+, čeprav so ti zaradi nizkih stopenj izvajanja v LAS, kot je na primer LAS na Madžarskem, predstavljali višji odstotek skupnih odhodkov, kot je bilo prvotno načrtovano. LAS na Irskem je porabila svoj proračun za stroške poslovanja ter za pokritje stroškov uporabila svoj proračun za animacijo in dodatna sredstva, ki jih ji je dodelil organ upravljanja. LAS v regiji Kastilija in Manča je stroške poslovanja pokrivala iz proračuna za sodelovanje (glej odstavke 43 do 46). Druge LAS so morale črpati lastna sredstva.

DIAGRAM 5

### STROŠKI, KI NISO POVEZANI S PROJEKTI, V ODSOTKIH JAVNIH ODHODKOV ZA LEADER+ (VKLJUČNO Z ANIMACIJO)

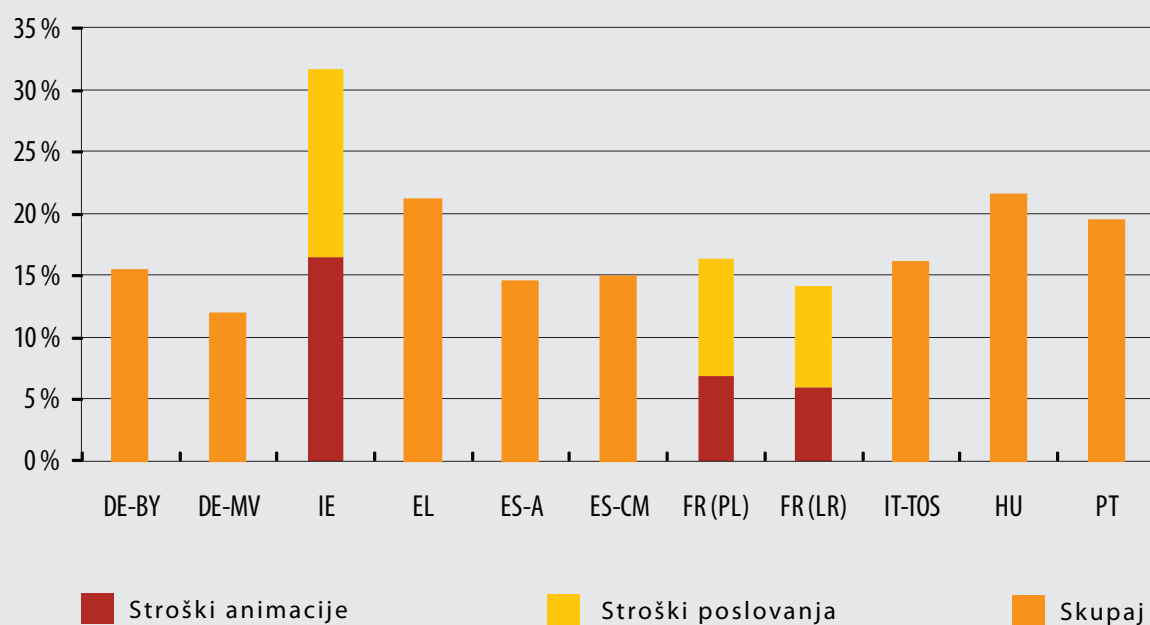
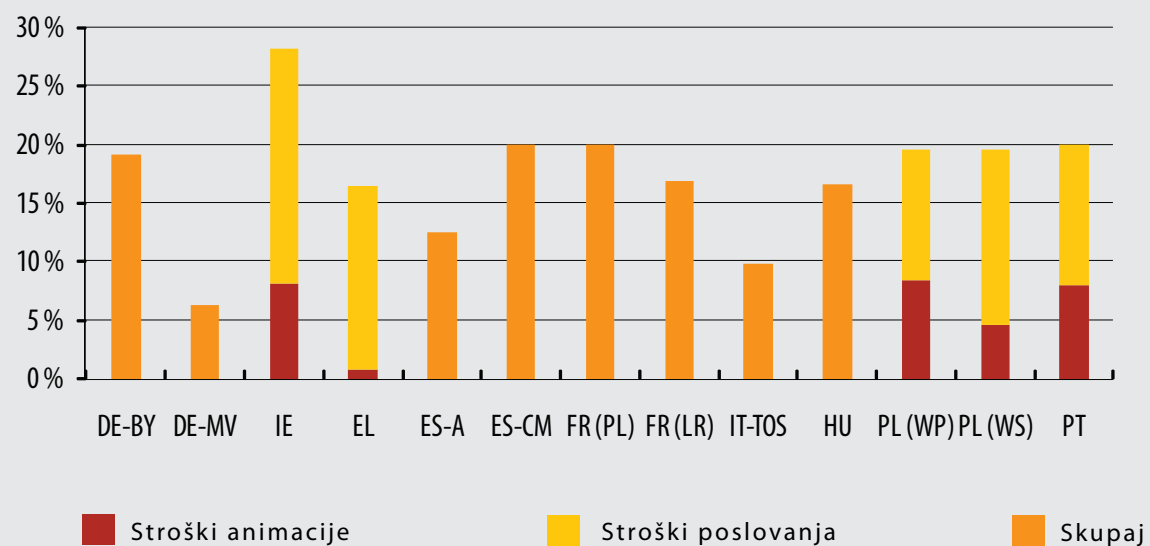


DIAGRAM 6

### STROŠKI, KI NISO POVEZANI S PROJEKTI, V ODSOTKIH PRORAČUNOV LAS ZA 4. OS





- 68.** Stroški poslovanja ne predstavljajo nujno neuspešnih odhodkov. LAS na Irskem je imela na primer visoke stroške za animacijo, ker je za razvoj projektov zaposlila 2,5 uslužbenca v ekvivalentu polnega delovnega časa, ki sta bila zelo aktivna pri spodbujanju lokalnega razvoja podeželja (glej odstavek 15).
- 69.** Poleg omenjenih zadev podatkov ni mogoče uporabiti za primerjanje uspešnosti različnih programov zaradi različnih odgovornosti LAS pri obdelavi vlog za donacije za projekte in plačil. LAS na Madžarskem v procesu ni imela več uradne vloge, potem ko je seznam predlaganih projektov poslala organu upravljanja, ki je bil odgovoren za preverjanje upravičenosti, odločitve o donacijah, sporazume o donacijah in vse stopnje spremljanja izvajanja projektov, poročanja in plačil. V nasprotju s tem je bila LAS na Irskem odgovorna za celoten proces od razvoja projekta do preverjanja njegovega izvajanja in izplačevanja donacij.
- 70.** V praksi je bilo izvajanje programa Leader+ preveč birokratsko. Večina LAS je celo za najmanjše projekte zahtevala dolge in podrobno izpolnjene vloge za donacije z več prilogami in podporno dokumentacijo (glej **okvir 15**), čeprav je treba opozoriti, da so skoraj vse postopke predpisali organi držav članic in ne LAS same. Uslužbenci LAS so nosilcem projektov pomagali v upravnem postopku, vendar je anketa med nosilci projektov pri LAS v Franciji (Languedoc-Roussillon) pokazala, da je celo ob tej pomoči 47 % anketirancev menilo, da je postopek prošnje za donacijo „relativno težaven“.
- 71.** Podatki o času, potrebnem za odobritev vlog za donacije in za plačila, niso bili celoviti ali dosledni, vendar kažejo, da je večina LAS za obdelavo spisov potrebovala več mesecev<sup>26</sup>. V nasprotju s tem je LAS na Irskem včasih prejela plačilni zahtevek ter ga še isti dan obdelala in nosilcu projekta izplačala sredstva. Na Madžarskem so zamude nastajale zaradi nepopolnih ali netočnih vlog za odobritev projektov in zahtevkov za plačila, kar kaže, da so bili morda postopki pretirano zapleteni za shemo pomoči, ki je namenjena majhnim lokalnim projektom.

<sup>26</sup> V nekaterih državah članicah so za te postopke odgovorni nacionalni in regionalni organi, kar prav tako prispeva k času, ki je potreben za obravnavo.

## PRIMERI PRETIRANO BIROKRATSKIH POSTOPKOV

**LAS v Grčiji:** potencialni nosilci projektov so morali izpolniti približno 22 strani dolgo vlogo in priložiti 15 podpornih dokumentov, vključno z dokazili o starosti, opravljeni vojaški dolžnosti, potrdilom, da niso javni uradniki, da niso upokojeni zaradi slabega zdravja itn. Nepopolne vloge so bile zavrnjene. Navodila za nosilce projektov za plačilni zahtevek so bila dolga 32 strani.

**LAS na Madžarskem:** vloga za projekt „župnišče“ je imela 60 strani, donacija pa je znašala približno 4 500 EUR. Vloga za drug projekt je bila dolga 126 strani za donacijo v višini približno 5 400 EUR.



LAS je potrebovala sedem mesecev, da je obdelala vloge za projekte in jih predložila regionalni plačilni agenciji, da jih ta preveri in odobri. Pri šestih revidiranih projektih spisih je med oddajo vloge in podpisom pogodbe preteklo od 11 do 16 mesecev.

## KAKO SO KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE UPRAVLJALE PROGRAME LEADER

**KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NISO BILE DOVOLJ ZAHTEVNE IN SO SKUPAJ Z LAS V DOLOČENI MERI ODGOVORNE ZA OMEJEVANJE POTENCIALNE DODANE VREDNOSTI PRISTOPA LEADER – NISO DOVOLJ UKREPALE, DA BI OMEJILE STROŠKE IN TVEGANJA**

### **ZAHTEVE KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC ZA LEADER+**

- 72.** Dodane vrednosti pristopa Leader ne ustvarjajo Komisija ali države članice, ampak dejavnosti LAS. Za dobro finančno poslovanje so tako prvenstveno odgovorne LAS, saj odločajo o porabi proračuna EU. Komisija in države članice lahko LAS dajo navodila in bi morale poskrbeti, da so v zakonodaji, pravilih za delovanje in upravljaljskih sistemih določeni minimalni zahtevani standardi, s katerimi se oblikujejo prave spodbude, da lahko LAS ustvarijo dodano vrednost in dosežejo dobro finančno poslovanje, ter preprečijo ovire in prepreke.

Države članice kljub spodbujanju Komisije niso določile ali uveljavile uspešnih minimalnih zahtev za dobro finančno poslovanje in pristop Leader

- 73.** Tveganja za dobro finančno poslovanje, opisana v tem poročilu, so dobro znana. Na podobne slabosti je bilo namreč že opozorjeno v letnem poročilu Sodišča za leto 2000: LAS so do deljevale donacije za nazaj, kar je povzročilo tveganje mrtvih izgub, izbira projektov ni bila dovolj pregledna, možna so bila navzkrižja interesov, stroški delovanja so bili visoki, postopki pa dolgotrajni.

- 74.** Komisija je takrat na opažanja Sodišča odgovorila, da je spodbujala uporabo odprtih in preglednih postopkov, spodbujala LAS, da dodelijo pomoč v višini, ki je primerna glede na okoliščine projekta, z državami članicami odprla vprašanje zamud pri plačilih, pozvala države članice, da omejijo stroške poslovanja za Leader+ na 15 % skupnega proračuna LAS, ter da je izvedbena uredba za strukturne sklade uvedla omejitve, ki naj bi preprečile, da se donacije dodelijo projektom, ki so bili dokončani pred oddajo vloge za dodelitev donacije.
- 75.** Komisija je ustanovila observatorij Leader+ z informacijsko točko, ki je organizirala in promovirala seminarje, izdajala publikacije in vzdrževala podatkovne zbirke. Cilj teh dejavnosti je bil izmenjavanje najboljših praks med LAS ter podpiranje organov upravljanja in nacionalnih ali regionalnih mrež.
- 76.** Zakonodaja je določila malo zahtev za Leader+ na ravni EU, razen splošnih pogojev za upravičenost, zahtev za poročanje in kontrolnih sistemov, ki veljajo za vse odhodke strukturnih skladov. Države članice (ali regije) so vzpostavile svoje ureditve in pravila za delovanje, ki jih je Komisija odobrila na začetku obdobja Leader+.
- 77.** Vsaka država članica je za LAS določila drugačne zahteve (glej **okvir 16**). Irski organi so na primer od LAS zahtevali, da ocenijo predloge projektov z vidika mrtvih izgub in premestitve, drugi organi upravljanja pa ne. Kjer države članice niso določile zahtev ali kjer jih niso ustrezno spremljale in uveljavile, je bila uspešnost LAS nizka, kot je razvidno iz odstavkov 12 do 71. Razen nekaterih izjem so LAS večinoma samo delale v skladu s postopki, ki so jih vzpostavile države članice. Niso izkoristile vseh prednosti pristopa Leader ali sprejele svojih pravil, da bi samoiniciativno zagotovile dobro finančno poslovanje.

- 78.** Pravila držav članic so dejansko omogočala slabo finančno poslovanje, ker so dovoljevala, da se donacijeodobrijo projektom, ki so se začeli še preden je LAS sprejela odločitev o vlogi za donacijo. Ta pravila niso zavezovala LAS k dodeljevanju donacij za nazaj, vendar so sporočala, da je to sprejemljivo.
- 79.** Posebna slabost pri izvajanju programa Leader v vseh državah članicah je bila, da države članice niso poskrbele, da bi bile LAS odgovorne za doseganje ciljev svojih lokalnih strategij. Države članice so odobrile strategije LAS za Leader+ s splošnimi, nedoločenimi cilji in od LAS niso zahtevale, da spremljajo in ocenjujejo doseganje ciljev iz svojih strategij, ali da o tem poročajo, ali pa takšnih zahtev niso uveljavile.

## OKVIR 16

**PRIMERI RAZLIČNIH IZVEDBENIH ZAHTEV**

Toskana je določila zahteve, ki jih morajo izpolnjevati ključni lokalni akterji, če želijo biti zastopani v LAS.

Irska je določila pravila, ki naj bi zagotovila pošten in pregleden postopek za imenovanje članov LAS in odločanje o članstvu.

Francoska pravila so od LAS zahtevala, da imajo „dvojno sklepčnost“ v organu odločanja, da se zagotovi dejavno partnerstvo.

Organi upravljanja v Grčiji, na Madžarskem in v Toskani so od LAS zahtevali, da vsak projekt točkujejo glede na skupni niz objektivnih meril.

V Grčiji je organ upravljanja donacije, dodeljene organizacijam članicam LAS, omejil na 25 %, zato so morale LAS v izvajanju strategije vključiti širšo lokalno skupnost.

Na Irskem so pravila za delovanje določala, da projekti, ki so upravičeni do pomoči iz drugih shem in programov, na splošno ne bi smeli biti upravičeni do pomoči iz programa Leader.

**ZAHTEVE KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC ZA 4. OS**

- 80.** Komisija in države članice bi se morale iz izkušenj v prejšnjih programskih obdobjih Leader naučiti, da je treba poskrbeti, da bodo za obdobje 2007–2013 pripravljena ustrezna navodila in zahteve.

Glavna sprememba za obdobje 2007–2013 je, da države članice od LAS večinoma zahtevajo, da izvajajo glavne ukrepe programa razvoja podeželja

- 81.** Pravni okvir za programsko obdobje 2007–2013 je vzpostavljen z uredbami o razvoju podeželja. Tako kot za Leader+ tudi za Leader obstaja malo pravnih zahtev. Uredbe omejujejo stroške poslovanja LAS na 20 %, ki so torej lahko višji kot za Leader+ in jih je mogoče zaobiti tako, da se uvrstijo v postavko animacija, ki pa ni omejena. S prehodom iz uredb o strukturnih skladih v uredbe o razvoju podeželja je uvedena zahteva za preverjanje razumnosti stroškov projektov.

- 82.** Komisija je za države članice izdala smernice za pripravo 4. osi in z odobritvijo programov razvoja podeželja dejansko odobrila tudi nacionalne ali regionalne programe Leader. Od takrat je še naprej zagotavljala podporo, zlasti prek evropske mreže za razvoj podeželja.

- 83.** Države članice v času revizije še niso pripravile dokončnih pravil za delovanje<sup>27</sup>, zato jih ni bilo mogoče oceniti. Glede na razpoložljive informacije bodo verjetno še naprej obstajale slabosti, ugotovljene v tem poročilu.

<sup>27</sup> Razen organov upravljanja v Nemčiji in Aragoniji.

- 84.** LAS se bodo v programskem obdobju 2007–2013 verjetno še manj osredotočale na doseganje ciljev lokalne strategije, saj vsi revidirani organi upravljanja (razen Bavarske) zdaj od LAS zahtevajo, da sledijo skupnemu nizu ukrepov, opredeljenih v programih razvoja podeželja, kar je v nasprotju s smernicami Komisije<sup>28</sup>.
- 85.** Nekatere države članice so še dodatno omejile obseg programov Leader na specifične ukrepe, najpogosteje tiste iz 3. osi<sup>29</sup>. To je močno omejilo možnosti LAS, da predlagajo lokalne strategije za ključne cilje 1. in 2. osi iz programov razvoja podeželja, povezane s konkurenčnostjo ter okoljskimi vplivi kmetijstva in gozdarstva (glej **okvir 17**).
- 86.** Ker so pri vsakem ukrepu opredeljene vrste upravičenih projektov in upravičencev, imajo LAS omejene možnosti za pripravo inovativnih in večsektorskih rešitev, specifičnih za lokalno območje. Vse LAS v vseh državah članicah izvajajo podobne vrste projektov programa razvoja podeželja, saj se v večini primerov ukrepi tega programa prvenstveno izvajajo s tradicionalnimi pristopi od zgoraj navzdol.

<sup>28</sup> V smernicah za izvajanje 4. osi, ki jih je izdala Komisija, je navedeno, da je pomembno, da se lahko podpirajo dejavnosti, ki ne sodijo k ukrepom programa razvoja podeželja, da se ohrani inovativen značaj programa Leader.

<sup>29</sup> LAS na Irskem, Portugalskem in Poljskem so bile omejene na izvajanje ukrepov 3. osi (in ukrep „majhni projekti“ na Poljskem). LAS v Grčiji so poleg tega lahko izvajale en ukrep 1. osi. LAS v Aragoniji in Toskani so lahko izvajale dva ukrepa 1. osi. LAS v regiji Kastilija in Manča in na Madžarskem so lahko izvajale vse ukrepe programa razvoja podeželja.

## LAS NA PORTUGALSKEM: UKREPI SO OMEJILI MOŽNOSTI LAS, DA OBRAVNAVA POTREBE LOKALNIH KMETIJSKIH SEKTORJEV

V strategiji LAS je bil določen cilj preprečevanja zapuščanja podeželja in opuščanja tradicionalnega kmetijstva, vendar je za doseganje tega lahko uporabila samo ukrepe 3. osi iz programa razvoja podeželja. To je omejilo možnosti za razvoj lokalnih rešitev za izboljšanje konkurenčnosti vinskega in oljčnega sektorja, čeprav sta zelo pomembna za lokalno podeželsko gospodarstvo. Okoljski ukrepi za reševanje vprašanj biotske raznovrstnosti in podnebnih sprememb v lokalnem kmetijskem sektorju so bili, tako kot gozdarski ukrepi, izključeni iz obsega programov Leader.

### IZBIRA LAS ZA IZVAJANJE PROGRAMA LEADER V OBDOBJU 2007–2013

- 87.** Če želijo države članice poskrbeti, da bo program Leader uspešen in ustvaril dodano vrednost, bi morale izbrati samo LAS, ki so kompetentne in imajo visokokakovostne strategije.

Države članice so izbrale LAS s šibkimi strategijami

- 88.** V vseh revidiranih državah članicah je bil proces izbiranja LAS le malo ali pa sploh ne konkurenčen, kljub temu da uredba zahteva konkurenčnost.

- 89.** Večina organov upravljanja je predlagane strategije LAS ocenila in točkovala glede na relevantna merila ter izbrala LAS, ki so dosegle vsaj minimalno zahtevano število točk (običajno 50 %) <sup>30</sup>. Vsi organi upravljanja v vzorcu so sprejeli vsako LAS, ki je oddala veljavno vlogo (razen nekaj izjem, kjer so prejeli dve vlogi za isto območje). Po definiciji je bila raven kompetentnosti in kakovosti strategij tistih LAS, ki so dosegle majhno število točk, nižja od ravni, ki so jo zahtevali organi upravljanja. V eni od francoskih regij, na primer, je organ upravljanja izbral LAS, čeprav so bile njihove vloge ocenjene kot premalo kakovostne (glej **okvir 18**).

<sup>30</sup> Izjema je bila Toskana, ki ni točkovala.

#### OKVIR 18

### KAKO JE ORGAN UPRAVLJANJA V FRANCIJI IZBIRAL LAS

V pogojih razpisa je bilo navedeno, da bo izbirna komisija izbrala od 10 do 12 LAS, vsaki od katerih bo v povprečju dodeljenih 1,5 milijona EUR finančnih sredstev. Prejetih je bilo 18 vlog, od katerih je organ upravljanja za 2 ocenil, da sta dobre kakovosti, za 8, da so srednje kakovosti, in za 8, da niso dovolj dobre kakovosti. Izbranih je bilo vseh 18 LAS, ki so jim bila dodeljena finančna sredstva v povprečju posledično znižana na 1,1 milijona EUR.



90. Revizija je zlasti pokazala, da bile strategije LAS za 4. os slabo pripravljene, brez specifičnih ciljev, brez jasne intervencijske logike in s slabimi ali neobstoječimi ureditvami za spremljanje in vrednotenje. Po oceni strategij LAS je nekaj držav članic zahtevalo izboljšanje ugotovljenih slabosti. Tako so bili LAS za sedemletno obdobje odobreni znatni zneski iz proračuna EU za izvajanje slabih strategij.

**KAKO JE KOMISIJA ODOBRILO PROGRAME RAZVOJA PODEŽELJA ZA OBDOBJE 2007–2013**

91. Ključni trenutek, v katerem bi Komisija lahko ugotovila, kako države članice izvajajo 4. os, je bila odobritev nacionalnih in regionalnih programov razvoja podeželja. Komisija bi morala poskrbeti, da so v programih določeni potrebni pogoji za ustvarjanje dodane vrednosti pristopa Leader in za preprečevanje znanih tveganj za njeno doseganje.

Komisija pri odobritvi programov razvoja podeželja ni bila zahtevna

92. Programi razvoja podeželja so dokumenti na visoki ravni in le majhen del je namenjen 4. osi. Večina jih je vsebovala malo konkretnih podrobnosti o predvidenem izvajanju pristopa Leader. Države članice so številne ureditve za Leader sprejele šele potem, ko so bili programi že odobreni.

- 93.** Komisija pri odobritvi programov razvoja podeželja ni bila zahtevna, kar je privedlo do stanja, opisanega v odstavkih 80 do 90. Komisija je sprejela programe, ki niso predvidevali konkurenčnega izbiranja LAS (kljub zahtevi iz uredbe), ki so omejevali LAS na izvajanje nacionalno opredeljenih ukrepov (kljub smernicam Komisije, da LAS ne bi smele slediti določene-mu nizu ukrepov), ki niso vsebovali nobenih specifičnih načrtov za inovativnost ali sodelovanje med sektorji (kljub navodilom za ocene Komisije, da bi morala imeti inovativnost prednost) in ki niso imeli nobenih načrtov za spremljanje in vrednotenje (kljub zaključkom vmesnega vrednotenja Leader+, da morajo biti ti že od začetka del programov). Komisija ni ocenila ključnih elementov za dodano vrednost pristopa Leader, kot so zahteve držav članic za sestavo in odprtost LAS.

### **SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE, KI SO JU IZVAJALE KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE**

**KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NE MOREJO POKAZATI DODANE VREDNOSTI, USTVARJENE Z IZVAJANJEM PRISTOPA LEADER, IN ŠE NISO OVREDNOTILE S TEM POVEZANIH DODATNIH STROŠKOV IN TVEGANJ**

#### **SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE USPEŠNOSTI PRISTOPA LEADER**

- 94.** Komisija in države članice bi morale uporabljati upravljalvske sisteme, preglede LAS, kazalnike spremljanja in letna poročila, da bi spremljale izvajanje, rezultate in učinke programov Leader. To bi bilo treba storiti ne samo zaradi izvajanja pravočasnih popravnih ukrepov, ampak tudi zaradi zagotavljanja zadostnih, zanesljivih in relevantnih dokazov za vrednotenje in za podajo zagotovila o uspešnosti in dodani vrednosti pristopa Leader.

LAS, države članice in Komisija so spremljale izvajanje programov Leader, ...

- 95.** Izvajanje programov Leader+ se je zelo dejavno spremljalo. LAS in organi upravljanja so za vsak projekt beležili podrobnosti o dodeljenih donacijah in izvršenih plačilih. Organi upravljanja so zahtevali, da LAS pripravijo letna poročila o izvajanju, v katerih so opisane dejavnosti LAS in zbrani podatki za kazalnike spremljanja. Ti so se v glavnem nanašali na število projektov in zneske donacij, razvrščene po vrstah upravičencev in področjih odhodkov. Organi upravljanja so letno poročilo o izvajanju predložili Komisiji.
- 96.** Vsi organi upravljanja so leta 2003 pripravili vmesno vrednotenje programa Leader+, ki so ga posodobili leta 2005. Komisija je za pripravo sinteznega poročila najela zunanjega izvajalca.

... vendar ni veliko dokazov o uspešnosti programov Leader pri doseganju ciljev razvoja podeželja ali ustvarjanju dodane vrednosti pristopa Leader

- 97.** Ker LAS niso ocenjevale doseganja ciljev lokalne strategije ali poročale o njem, kljub vsem tem dejavnostim ni dokazov o rezultatih odhodkov za Leader in njihovih učinkih na razvoj podeželja. Nobenih informacij ni o tem, ali in koliko so programi Leader zmanjšali zapuščanje podeželja na zadevnih območjih, povečali možnosti za mlade, diverzificirali podeželska gospodarstva itn.
- 98.** Ena delna izjema se je nanašala na delovna mesta, ki so jih ustvarili ali ohranili projekti Leader, za katera je Komisija spodbujala države članice, da jih spremljajo za vse programe strukturnih skladov. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so bile uporabljene opredelitve nedosledne in da podatki, ki jih organi upravljanja v večini primerov niso preverjali, niso bili zanesljivi ali verodostojni.

- 99.** Vrednotenja leta 2003 so bila izvedena, preden je večina LAS začela izvajati programe Leader, posodobitve pa, preden so nastali pomembnejši odhodki. Na številna vprašanja vrednotenja ni bilo odgovorov ali pa so odgovori temeljili na mnenjih tistih, ki jim je program koristil.
- 100.** Ker ni bilo podatkov (oziroma so bili nezanesljivi), je težko opredeliti, kako uspešni so bili programi Leader pri doseganju rezultatov na področju razvoja podeželja, tako v absolutnem smislu kot v povezavi z uspešnostjo drugih metod (predvsem glavnih programov).
- 101.** Potencialna dodana vrednost pristopa Leader ni samo v rezultatih in učinkih fizičnih izločkov (projektov, izvedenih z donacijami Leader). Sodelovanje lokalne skupnosti, doseženo s pristopom od spodaj navzgor, lahko privede tudi do manj otipljivih učinkov, kot sta „gradnja zmogljivosti“ in „krepitev moči lokalnega prebivalstva“. V strateških smernicah za 4. os je navedeno, da bi moral imeti Leader pomembno vlogo v horizontalni prednostni nalogi izboljšanja vodenja.
- 102.** Potencial pristopa Leader za doseganje takšnih učinkov kažejo primeri najboljše prakse v publikacijah informacijske točke, vrednotenjih in različnih študijah. Vendar ni bilo nobenega sistematičnega spremljanja dosežkov LAS na teh področjih ali poročanja o njih, tako da to ostajajo osamljeni primeri. Ker ni zanesljivih in relevantnih dokazov, vrednotenja niso mogla pokazati, kako pogosti in obsežni so takšni učinki.

#### **SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE STROŠKOV IN TVEGANJ**

- 103.** Spremljanje in vrednotenje bi morala zagotoviti tudi zanesljive dokaze in ocene o stroških in tveganjih pristopa Leader.

### Komisija in države članice niso spremljale ali vrednotile dodatnih s tem povezanih dodatnih stroškov in tveganj

- 104.** Komisija je v zvezi s slabostmi, navedenimi v letnem poročilu Sodišča za leto 2000, odgovorila, da jih je večina značilnih za tveganja, tipična za decentralizirane programe, kot je Leader, ter da se jih Komisija in države članice zavedajo, ko spremljajo programe in preverjajo, ali se pri njihovem izvajanju upošteva načelo dobrega finančnega poslovanja.
- 105.** Komisija preverja skladnost z uredbami in lahko predlaga finančne popravke. Pregledi, izvedeni v obdobju programa Leader+, so zajemali portugalski in francoski program za leto 2005. Službe Komisije so ugotovile, da ni bilo nobenih uradnih meril za izbiro projektov, da so bili postopki za preprečevanje navzkrižja interesov neustrezni, da so LAS sprejemale odločitve brez upoštevanja „dvojne sklepčnosti“ ter da niso imele postopkov za preverjanje razumnosti predlaganih stroškov projektov. Službe Komisije so izdale priporočila za zadevni državi članici, vendar so menile, da ni primerno predlagati finančnih popravkov<sup>31</sup>. Preverile so tudi skladnost donacij, dodeljenih za nazaj, in stopenj donacij z uredbami, vendar niso načele vprašanja mrtvih izgub ali učinkovitosti.
- 106.** Čeprav so pregledi Komisije potrdili tveganja, navedena v letnem poročilu za leto 2000 (in ugotovljena med to revizijo), niso podlaga za ugotavljanje obsega ali učinka teh tveganj v zadevnih državah članicah ali v vsej EU<sup>32</sup>.
- 107.** Inšpekcijski pregledi dejavnosti LAS, ki so jih izvedle države članice (in so zajeli vsaj 5 % odhodkov za Leader+), so bili priložnost za preverjanje pojavljanja tveganj za dobro finančno poslovanje in za poročanje o njih. Vendar razen nekaterih izjem v določenih državah članicah niso zajeli poštenosti in preglednosti postopkov LAS za izbiro projektov, kakovosti in dokumentiranja ocenjevanja predlogov projektov, zapisnikov glasovanja ali pravilnega izvajanja politik za preprečevanje navzkrižja interesov.

<sup>31</sup> Uspešnost takšnih priporočil je vprašljiva zaradi rezultatov opažanj Sodišča v teh državah članicah, ki kažejo, da slabosti v letu 2009 še vedno obstajajo.

<sup>32</sup> Treba je opozoriti, da to ni cilj Komisijinih pregledov.

- 108.** Države članice niso uporabile svojih upravljavskih sistemov ali poročil LAS o izvajanju za spremljanje poštenosti in preglednosti procesa odločanja v LAS, deleža donacij, dodeljenih članom LAS, učinkovitosti dodeljenih donacij ali učinkovitosti postopkov in stroškov LAS za projekte. V Franciji je organ upravljanja spremljal dejavnosti LAS z opazovanjem njihovih sestankov, vendar je očitno dopuščal prakse, kot so, da člani LAS predstavljajo svoje projekte, da se donacije dodeljujejo projektom za nazaj in da se zvišajo stopnje donacij, da se porabi proračun (glej na primer odstavek 55).
- 109.** V primerih, ko so posamezne LAS postavljale vprašanja nosilcem projektov, razpoložljive informacije kažejo, da so mrtve izgube pomembno tveganje<sup>33</sup>. Vrednotenja na ravni EU ne vsebujejo nobenih informacij o teh izgubah ali o obsegu donacij, dodeljenih za nazaj<sup>34</sup>.
- 110.** Podobno vrednotenja glede poštenosti in preglednosti postopkov LAS na primer kažejo, da obstajajo težave v zvezi z objektivnostjo pri izbiranju projektov, vendar ne nudijo nobenih informacij o obsegu ali učinku takšnih slabosti (glej **okvir 19**).

<sup>33</sup> Anketa med nosilci projektov, ki jo je izvedla LAS v Franciji (regija Loire), je na primer pokazala, da bi jih 71 % projekt izvedlo tudi brez donacije Leader.

<sup>34</sup> Komisija je zaprosila zunanjega izvajalca za končno vrednotenje programa Leader+, da oceni pogostost mrtvih izgub, vendar v obdobju tega programa ni bilo nobenega spremljanja ali zbiranja podatkov o tem.

## ODLOMEK IZ SINTEZE POROČIL O VMESNEM VREDNOTENJU LEADER+

Neuravnoteženo partnerstvo ali neuravnotežena razmerja moči v LAS lahko privedejo do neustreznega niza izbranih projektov, pogosto v korist ustanove iz javnega sektorja. Sestava LAS je pogosto neuravnotežena, v njej pa prevladuje institucionalni sektor.

Informacije v poročilih (o vrednotenju) in študijah primerov so se večinoma nanašale na vprašanja, kot so birokracija, odnosi med organi upravljanja in LAS, financiranje in premajhna avtonomnost na ravni LAS. Temeljnejša upravljavska vprašanja, kot so strukture, upravljavski sistemi, načrtovanje in nadzor na ravni LAS, v poročilih niso bila omenjena. Odgovori na vprašanja pri vrednotenju se prav tako ne sklicujejo na vlogo [organov odločanja] pri upravljanju programa.

- 111.** Kot je bilo že navedeno v odstavkih 64 do 71, informacije o stroških poslovanja za program Leader niso bile primerljive ali zanesljive, predvsem pa niso bile celovite, saj so v nekaterih državah članicah številne funkcije opravljali organi upravljanja. Poročila o vrednotenjih omenjajo „pretirano birokracijo“ programa Leader+<sup>35</sup>, vendar stroški niso ocenjeni. Zato ni mogoče ugotoviti, kako uspešen je pristop Leader.

#### **SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE V OBDOBJU 2007–2013**

- 112.** Komisija in države članice bi se morale iz izkušenj v prejšnjih treh programskih obdobjih Leader naučiti, kako zagotoviti učinkovito in uspešno spremljanje in vrednotenje pristopa Leader za obdobje 2007–2013.

#### **4. os se je začela izvajati, ne da bi bili vzpostavljeni ključni elementi sistemov za spremljanje in vrednotenje**

- 113.** V sinteznem poročilu o vmesnem vrednotenju programa Leader+ je bilo izrecno priporočilo, da je treba sisteme za spremljanje in vrednotenje izboljšati in poskrbeti, da bodo vzpostavljeni že od začetka programskega obdobja 2007–2013<sup>36</sup>. Komisija je vzpostavila skupni okvir za spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja, ki postavlja nekaj specifičnih vprašanj vrednotenja v zvezi z dodano vrednostjo programa Leader ter izboljšanjem vodenja in uspešnosti, vendar je omejil kazalnike spremljanja, značilne za program Leader, na število LAS in prebivalstvo na območjih, kjer se izvaja program Leader. Komisija ima to za temeljni kazalnik za merjenje doseganja cilja vodenja. Skupni okvir za spremljanje in vrednotenje je organom upravljanja omogočil, da razvijejo dodatne kazalnike, vendar tega za Leader ni storil noben od revidiranih organov upravljanja. Poleg tega ni nobena od revidiranih LAS in noben od revidiranih organov upravljanja sprejel ureditev za zbiranje in sporočanje informacij v zvezi s stroški, tveganji, uspešnostjo in dodano vrednostjo pristopa Leader.

<sup>35</sup> Sinteza vrednotenij Leader+ v poročilih o vmesnem vrednotenju so vedno znova navedeni:

(i) pretirana birokracija; (ii) težavni odnosi med organi upravljanja in drugimi udeleženi organi na eni strani ter LAS in nosilci projektov na drugi; (iii) težave pri zagotavljanju sofinanciranja; (iv) zamude pri financiranju in (v) premajhna avtonomija LAS. Zaradi teh pomanjkljivosti je bilo upravljanje neučinkovito. Pretirana birokracija, ki povzroča zamude pri financiranju projektov, se razume kot glavna težava pri upravljanju, ki zmanjšuje učinek in dejansko odvrča od nekaterih drugih zanimivih značilnosti programa Leader+.

<sup>36</sup> Pri Leader+ vrednotenju programa ni bilo ni bilo integrirano v fazi načrtovanja, bistvenih delov vrednotenja, npr. osnovnih podatkov, pa se ni dovolj upoštevalo. Priporočilo: treba bi bilo načrtovati in vnesti v program, da lokalne akcijske skupine spremlja zmes zunanjega vrednotenja in samoocenjevanja ob pomoči.

- 114.** Komisija je prek Evropske mreže za vrednotenje razvoja podeželja na koncu leta 2009 ustanovila tematsko delovno skupino za program Leader za preučevanje težav, s katerimi se soočajo države članice, vključno z zaskrbljenostjo, da kazalniki skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje in ekonomske meritve ne bodo ustrezno zajeli učinkov programa Leader, znatnimi metodološkimi izzivi zaradi lokalnega obsega Leader, velikimi metodološkimi izzivi pri vrednotenju vodenja, udeležbe in zmogljivosti v podeželskih skupnostih ter težavami pri zagotavljanju trdnih statističnih podatkov za vrednotenje koristi programa Leader. Ta skupina je sredi leta 2010 izdala osnutek delovnega dokumenta o zajemu učinkov programa Leader. Vendar je delo te skupine prepozno za vmesna vrednotenja (ki jih je treba končati leta 2010) in možnosti za vrednotenje 4. osi bodo omejene, saj se ustrezne informacije ne zbirajo na ravni LAS ali pa se o njih ne poroča (glej odstavek 113).



# ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

## **LAS SO IZVAJALE PRISTOP LEADER TAKO, DA SO BILE MOŽNOSTI ZA DODANO VREDNOST Z VIDIKA ZNAČILNOSTI LEADER OMEJENE, ČEPRAV JE SODIŠČE NAŠLO PRIMERE DOBRE PRAKSE**

- 115.** Revidirane LAS so v obdobju programa Leader+ izvedle približno 1 000 projektov, ki so koristili zadevnim lokalnim podjetjem in skupnostim. Vendar gre pri Leaderju za več kot to, saj bi moral z uporabo specifičnega pristopa ustvariti dodano vrednost v primerjavi s tradicionalnimi programi. Če ključne značilnosti pristopa Leader niso v celoti uresničene, ni mogoče doseči njegove potencialne dodane vrednosti.
- 116.** Pristop od spodaj navzgor je bil omejen v LAS, ki so dale večino donacij organizacijam, ki so njihove članice; potencialna dodana vrednost partnerstva ni bila ustvarjena v LAS, kjer so pri odločanju prevladovali lokalni organi; le malo LAS je lahko v svojih strategijah ali projektih pokazalo inovativnost ali sodelovanje med različnimi sektorji. Kljub temu je bilo nekaj primerov, kjer so LAS lokalno skupnost dejansko pritegnile k sodelovanju in sprožile uspešne lokalne projekte prek svojih dejavnosti „animacije“.
- 117.** V središču pristopa Leader bi morale biti lokalne strategije, kar bi dalo partnerstvu smisel in omogočilo dodano vrednost prek lokalnih rešitev, prilagojenih za doseganje ciljev razvoja podeželja na lokalni ravni. V praksi so bile strategije skoraj nepomembne in so bile komaj kaj več kot le vloga organu upravljanja za pridobitev financiranja. Nobena LAS ni spremljala svoje uspešnosti pri doseganju svojih strateških ciljev ali poročala o tem.

## **LAS NISO USTREZNO UPOŠTEVALE POTREBE PO UČINKOVITOSTI ALI POŠTENIH IN PREGLEDNIH POSTOPKIH**

- 118.** LAS niso dovolj resno jemale potrebe po preglednosti, po dokumentaciji o ocenjevanju projektov in odločitvah glede izbir ter po postopkih, ki bi preprečevali vsakršno tveganje neposrednega ali posrednega navzkrižja interesov. To ne povečuje samo tveganja, da se odločitve o donacijah sprejemajo brez ustreznega upoštevanja učinkovitosti, ampak predstavlja tudi tveganje za ugled EU. Opažene prakse v nekaterih LAS, kot je ta, da je o donacijah odločala peščica ljudi in da so bile odobrene njihovim organizacijam, bodo verjetno bolj škodovala lokalni upravi, kot pa jo okrepile.
- 119.** LAS niso upoštevale učinkovitosti, zlasti pri dodeljevanju donacij projektom, ki so se že izvajali ali pa so bili celo že končani pred sprejetjem odločitve o donaciji. V nekateri primerih se zdi, da je bil njihov cilj porabiti najvišji možni znesek, namesto doseči najboljše možne rezultate.
- 120.** Stroški izvajanja programa Leader so zaradi dodatne izvajalske ravni precejšnji in znašajo do tretjine proračuna LAS, poleg stroškov, ki jih imajo organi upravljanja in plačilne agencije zaradi obdelovanja, spremljanja in nadzora. Togi postopki, ki so veljali tudi za zelo majhne projekte, in zamude so omejili učinkovitost, čeprav so bili v veliki meri posledica zahtev držav članic.

**KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NISO BILE DOVOLJ ZAHTEVNE IN SO SKUPAJ Z LAS V DOLOČENI MERI ODGOVORNE ZA OMEJEVANJE POTENCIALNE DODANE VREDNOSTI PRISTOPA LEADER. NISO DOVOLJ UKREPALE, DA BI OMEJILE STROŠKE IN TVEGANJA**

- 121.** LAS imajo glavno odgovornost za ustvarjanje dodane vrednosti pristopa Leader in zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja, vendar so tveganja dobro znana. Komisija in države članice si delijo odgovornost za nadziranje uspešnosti LAS in zagotavljanje, da LAS uporabljajo pristop Leader ter redno dosegajo najvišje standarde dobrega finančnega poslovanja. Slabe uspešnosti pri teh vidikih se ne bi smelo dopuščati niti v državah članicah, ki prvič izvajajo program Leader, saj je bilo v prejšnjih programskih obdobjih pridobljenih dovolj izkušenj.
- 122.** Kljub temu se deset let po zadnji reviziji pobude Leader, ki jo je izvedlo Sodišče, še vedno pojavljajo enake slabosti. Komisija se je na opazanja Sodišča iz njegovega letnega poročila za leto 2000 odzvala s spodbujanjem, smernicami in priporočili za države članice. To se ni izkazalo za uspešno.

### PRIPOROČILO 1

**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:

- a) izključitev projektov, ki so se začeli pred sprejetjem odločitve o donaciji, da se odpravi glavno tveganje neučinkovitosti (mrtve izgube);
- b) LAS projekte izberejo na podlagi ocen, iz katerih sta razvidni utemeljenost in poštenost odločitve z vidika doslednih in relevantnih meril;
- c) pravila, ki zagotavljajo, da na sestankih, kjer se izbirajo projekti, v partnerstvih ne prevladujejo lokalni organi.

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.

- 123.** Komisija in države članice so zlasti dopuščale razmere, ko LAS niso imele uspešnih postopkov za preprečevanje navzkrižij interesov. Opažene slabosti kažejo na tveganje, da so člani LAS morda posredno ali neposredno vplivali na odločitve tako, da so bila sredstva iz proračuna EU posledično porabljena neuspešno ali neučinkovito.

### PRIPOROČILO 2

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.

124. Za Leader je bistveno, da se lokalne rešitve za lokalne probleme opredeljujejo od spodaj navzgor, vendar so vsi revidirani organi upravljanja, razen enega, za obdobje 2007–2013 dejansko uvedli pristop od zgoraj navzdol. Ti organi upravljanja zahtevajo, da LAS izvajajo skupne ukrepe programa razvoja podeželja, kar je v nasprotju s smernicami Komisije. To sicer morda res omogoča lažje nadziranje programa Leader, vendar omejuje možnosti za inovativne lokalne strategije in posledično tudi potencialno dodano vrednost, na kateri je utemeljen pristop Leader<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Pomembnost tega je poudarjena v predstavitvenem listu Komisije, kjer je pristop Leader opredeljen kot metoda za spodbujanje in izvajanje razvoja podeželja v lokalnih skupnostih in ne kot določen niz ukrepov, ki jih je treba izvesti.

### PRIPOROČILO 3

**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 razvijanje lokalnih rešitev, drugačnih od ukrepov programa razvoja podeželja.

125. Pri deljenem upravljanju ni naloga Komisije, da odobri vse podrobnosti nacionalnih in regionalnih ureditev za izvajanje, vendar bi morala pred odobritvijo programov za obdobje 2007–2013 poskrbeti, da so vzpostavljeni ključni elementi, potrebni za uspeh pristopa Leader (glej v nadaljevanju). Države članice so izbrale LAS s slabimi strategijami. Zaradi tega se proračun EU v obdobju 2007–2013 izvaja manj učinkovito, manj uspešno in z manj potencialne dodane vrednosti, kot bi jo bilo mogoče ustvariti.

#### PRIPOROČILO 4

**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.

**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.

#### PRIPOROČILO 5

**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.

**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.

## KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NE MOREJO POKAZATI DODANE VREDNOSTI, USTVARJENE Z IZVAJANJEM PRISTOPA LEADER, IN NISO OVREDNOTILE S TEM POVEZANIH DODATNIH STROŠKOV IN TVEGANJ

- 126.** Sredstva iz proračuna EU za Leader+ so znašala več kot 2 milijardi EUR, za programsko obdobje 2007–2013 pa je predvidenih več kot 5 milijard EUR. Komisija še ni pokazala uspešnosti ali učinkovitosti odhodkov, dodane vrednosti, ustvarjene z uporabo pristopa Leader, obsega, v katerem so se uresničila znana tveganja, ali dejanskih stroškov izvajanja. Države članice niso zbirale in potrjevale potrebnih informacij, tako da ni zadostnih podatkov, na podlagi katerih bi se izvedlo vrednotenje. Ta revizija je pokazala, da dodane vrednosti in dobrega finančnega poslovanja programa Leader ni mogoče razumeti kot samo-umevna.

### PRIPOROČILO 6

**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.

**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.

To poročilo je sprejel senat 1, ki ga vodi g. Michel CRETIN, član Računskega Sodišča, v Luxembourggu na svojem zasedanju dne 21. julija 2010.

*Za Računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*



SEZNAM PREGLEDANIH PROJEKTOV<sup>1</sup>

(EUR)

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Celotni upravičeni stroški	Donacija Leader <sup>2</sup>
<b>Nemčija – Bavarska (DE-BY)</b>			
Gradnja jezera za plavanje	lokalni javni sektor	2 063 969	1 031 984
Nakup železniške lokomotive	zasebni sektor	396 403	74 325
Nakup opreme za obiranje in predelavo sadja	združenje	30 293	3 787
<b>Nemčija – Mecklenburg-Predpomorska (DE-MV)</b>			
Obnova cerkve, vključno s turističnimi zmogljivostmi	cerkvene oblasti	165 016	111 386
Razvoj koncepta za tehnični muzej	združenje	131 498	88 106
Lokalni negovalni dom za bolnike z demenco	združenje	1 063 000	154 000
Posvetovalna študija: koordinacija izletov s potniškimi ladjami	lokalni javni sektor	11 265	5 914
<b>Irška (IE)</b>			
Javna razsvetljava za vaško obcestno počivališče	združenje	6 959	3 476
Študija izvedljivosti in spletna stran za projekt mestnega razvoja	združenje	17 969	14 375
Oprema za predelavo mesa	zasebni sektor	34 485	14 250
Izgradnja poti ob reki	združenje	40 937	31 377
<b>Grčija (EL)</b>			
Izgradnja in oprema gostilne	zasebni sektor	414 712	228 091
Novo tlakovanje cest in ulic v mestnem središču	lokalni javni sektor	210 942	210 942
Izgradnja in oprema destilarne	zasebni sektor	254 154	127 077
Izgradnja in oprema restavracije	zasebni sektor	367 421	202 081
Izgradnja in oprema vinarne	zasebni sektor	387 480	193 740
Izgradnja in oprema gostišča	zasebni sektor	334 436	181 799
Izgradnja novih prostorov za kovinarsko delavnico	zasebni sektor	202 087	111 147

<sup>1</sup> Sodišče je izbralo projekte, značilne za vrsto projektov, ki jih je financirala vsaka LAS, v smislu vrste nosilca in projekta (naložbe, študije, prireditve itd.) ter velikosti projekta v finančnem pomenu. Prednost so imeli projekti, ki so bili končani med letoma 2006 in 2008.

<sup>2</sup> Element, ki ga financira EU, razen na Irskem, v Grčiji in na Madžarskem, kjer znesek zajema nacionalno sofinanciranje.

(EUR)

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Celotni upravičeni stroški	Donacija Leader <sup>2</sup>
<b>Španija – Aragonija (ES-A)</b>			
Nakup opreme za vrtce (I)	združenje	29 910	14 955
Nakup opreme za vrtce (II)	združenje	39 000	19 500
Oprema čistilne naprave za vodo	zasebni sektor	369 000	30 050
Obnova hiš za kmečki turizem	zasebni sektor	222 597	30 051
Oprema informacijskega centra za vodo	LAS	180 000	60 000
Izgradnja podzemnega hotela	zasebni sektor	277 187	30 051
Nakup opreme za ekološko pekarno	zasebni sektor	189 599	25 596
<b>Španija – Kastilija in Manča (ES-CM)</b>			
Oprema za predelavo oljčnega olja	zasebni sektor	78 993	28 437
Gradnja podeželskega hotela	zasebni sektor	617 026	98 130
Obnova mestnega trga	lokalni javni sektor	30 450	8 583
Obnova občinskega igrišča	lokalni javni sektor	36 096	26 532
Povečanje tovarne za predelavo živil	zasebni sektor	409 179	69 050
Informativne table na turističnih krajih	LAS	254 847	150 254
Izgradnja zmogljivosti za kmečki turizem	zasebni sektor	245 061	40 012
<b>FR – regija Loire (FR-PL)</b>			
Prireditve s sodobno glasbo	združenje	59 994	21 997
Stroški za upravljanje gledališča in plače uslužbencev	lokalni javni sektor	219 272	91 950
Razvoj kmetijskega tečaja prek učenja na daljavo	združenje	16 070	7 794
Računalniška obdelava knjižničnih evidenc in njihovo povezovanje v mrežo	lokalni javni sektor	50 312	25 156
Izboljšanje spletne strani kulturnega društva	združenje	4 097	3 277
Posodobitev sistema IT v lokalnem podjetju	zasebni sektor	51 227	7 684
<b>FR – Languedoc-Rousillon (FR-LR)</b>			
Informacijski sistem lokalne uprave	lokalni javni sektor	80 830	40 415
Obnova zgodovinske stavbe	lokalni javni sektor	393 803	129 360
Turistična pot „vino in morje“	lokalni javni sektor	162 014	81 007
Obnova in odprtje arboretuma za javnost	univerza	33 626	14 757
Študije o praznih nepremičninah in vzpostavitev podatkovne zbirke	združenje	12 507	5 865
Zmogljivosti za javni dostop do interneta	lokalni javni sektor	327 900	120 431
Priprava kolesarskih poti za gorsko kolesarjenje in oprema za center za najem	lokalni javni sektor	107 281	32 845

(EUR)

Opis projekta	Vrsta nosilca projekta	Celotni upravičeni stroški	Donacija Leader <sup>2</sup>
<b>Italija – Toskana (IT-TOS)</b>			
Nakup statev	zasebni sektor	120 000	18 000
Sanitarna oprema za podjetje za predelavo živil	zasebni sektor	90 000	13 500
Novo tlakovanje vaških ulic	lokalni javni sektor	293 438	33 609
Nakup zabojev za sadje in posodobitev namakalnega sistema	zasebni sektor	30 970	4 646
Nakup traktorja	zasebni sektor	37 000	13 218
Nakup strojev za obdelavo lesa	zasebni sektor	63 000	9 450
Razstava popotniških fotografij <sup>3</sup>	LAS	101 894	30 670
Storitve za državljanke (veterinarska služba in informacije) <sup>3</sup>	lokalni javni sektor	243 000	52 232
<b>Madžarska (HU)</b>			
Rokodelska delavnica v skupnosti	lokalni javni sektor	10 514	7 980
Obnova vinske kleti	zasebni sektor	20 962	9 433
Gradbena dela za utrditev zgradbe župnišča	cerkvene oblasti	6 009	4 506
Oprema gostišča (zunanji džakuzi, kolesa in lopa za spravilo itn.)	zasebni sektor	2 760	2 361
Smučarski izleti in oprema za šolarje	lokalni javni sektor	10 507	7 880
Načrti za tlakovanje poti do vinogradov	zasebni sektor	2 960	2 516
<b>Portugalska (PT)</b>			
Nakup opreme za projekcije	združenje	7 000	5 250
Nakup opreme za predelavo oljčnega olja	zasebni sektor	199 500	69 825
Nakup opreme za predelavo in trženje medu	zasebni sektor	39 600	13 860
Posodobitev vinske kleti <sup>3</sup>	zasebni sektor	100 000	35 000
Nakup dodatne opreme za karting	zasebni sektor	24 922	8 723
Prometni znaki	lokalni javni sektor	92 048	69 036
Odprtje trgovine z lokalnimi izdelki	LAS	136 067	102 050

<sup>3</sup> Pregledana je bila samo dokumentacija.



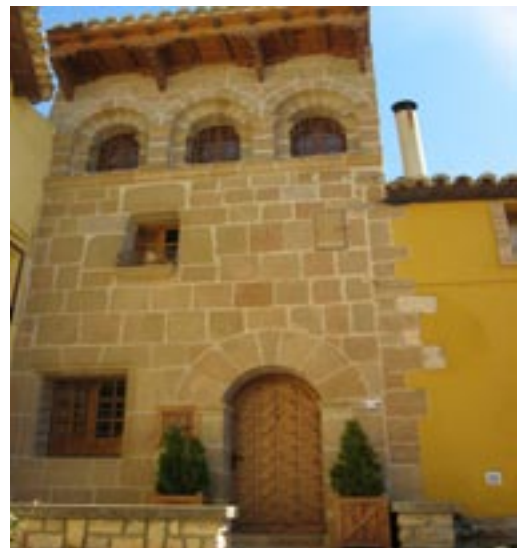
Fotografija 2: Francija (Languedoc-Rousillon) – turistična pot „vino in morje“



Fotografija 3: Nemčija (Mecklenburg-Predpomorjanska) – obnova cerkve, vključno s turističnimi zmožljivostmi



Fotografija 4: Italija (Toskana) – nakup zabojev za sadje



Fotografija 5: Španija (Aragonija) – obnova hiš za kmečki turizem



Fotografija 6: Francija (Languedoc-Rousillon) – zmogljivosti za javni dostop do interneta



Fotografija 7: Grčija – izgradnja in oprema destilarne



Fotografija 8: Portugalska – nakup dodatne opreme za karting



Fotografija 9: Grčija – izgradnja in oprema gostilne

# ODGOVORI KOMISIJE

## POVZETEK

### I.

Metoda Leader je orodje za aktivno sodelovanje in vključevanje lokalnih akterjev v razvoj njihove skupnosti, za katero je značilen pristop „od spodaj navzgor“.

Leader pomembno prispeva h krepitvi civilne družbe na podeželskih območjih. Danes lahko naštejemo že več kot 2000 lokalnih akcijskih skupin (LAS), ki postavljajo lokalne razvojne strategije z namenom koriščenja sredstev EU za razvoj podeželja.

Leader je sestavni del politike razvoja podeželja v obdobju 2007–2013.

Komisija se ne strinja z oceno Sodišča, da LAS predstavljajo dodatno raven. Politika razvoja podeželja se izvaja v okviru deljelnega upravljanja med Komisijo in državami članicami ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Izvajanje programa Leader dopolnjuje tudi specifična obvezna značilnost, namreč da se bistveni del upravljaljskih nalog prenese na lokalno raven.

Glede na nastale stroške se dejavnosti, ki jih LAS razvijajo v okviru svojega proračuna za stroške poslovanja in animacijo, povezujejo s horizontalno prednostno nalogo za spodbujanje povečanja zmogljivosti lokalnih akterjev in pomoč potencialnim nosilcem projektov.

V zvezi z izvajanjem pristopa Leader v sedanjem programskem obdobju je Komisija sprejela izčrpen niz ukrepov za nadaljnje spodbujanje dobre prakse in dobro finančno poslovanje.

## ODGOVORI KOMISIJE

### II.

Ustvarjanje lokalnih zmogljivosti ima za posledico povečano dejavnost lokalnega razvoja, združevanje lokalnih virov, povezovanje v mreže, ki omogoča vzajemno učenje, in celosten pristop k reševanju zapletenih gospodarskih in socialnih vprašanj. To ima pomembno vlogo v horizontalni prednostni nalogi razvoja podeželja za izboljšanje vodenja.

### IV.

Člani LAS so pomembni akterji v razvoju podeželskih območij. Pristop od spodaj navzgor, ki je značilen za pristop Leader, bi se moral uporabljati tako, da lokalne organizacije ali posamezniki, ki so člani LAS, igrajo pomembno vlogo.

LAS so vabljeni, da predstavijo inovativne strategije lokalnega razvoja, pri čemer so inovacije le eno od izbirnih meril LAS. Strategija lokalnega razvoja se ne more omejiti samo na inovativne pristope.

V zvezi s celostnimi projekti večina lokalnih strategij pokriva več ukrepov, ki se uporabljajo v več sektorjih ali področjih intervencije. Primere dobre prakse lahko najdemo pri programih, ki uvajajo celostni pristop. Evropska mreža za razvoj podeželja bo spodbujala te dobre prakse.

### V.

Države članice morajo zagotoviti, da pri pristopu deljenega upravljanja ne pride do navzkrižja interesov. Postopki odločanja in izbirna merila, ki jih uporabljajo LAS, niso sestavni del programa, temveč del lokalnega izvajanja, ki ga oceni organ upravljanja ob izbiri LAS. Države članice lahko uporabijo tudi splošna pravila za vse LAS, ustanovljene na nacionalni ravni.

Komisija v svojih revizijah zlasti, vendar ne izključno, namenja posebno pozornost postopku izbire projektov, preglednosti, navzkrižju interesov itd. Komisija je opravila revizije 37 od 73 programov Leader+ za programsko obdobje 2000–2006; 13 programov je bilo revidiranih več kot enkrat.

### VI.

Za sedanje programsko obdobje 2007–2013 so bile obvezne pravne določbe vključene v uredbo EKSRP<sup>1</sup> in njena izvedbena pravila<sup>2</sup>.

Poleg tega je Komisija državam članicam dala navodila v fazi oblikovanja in odobritve programa v obliki „Vodnika za izvajanje osi Leader“. Ta je vseboval posebne nasvete o ustvarjanju potencialne dodane vrednosti, ki jo ima Leader, tj. pokrivanje vseh osi, inovacije, celostni in ozemeljski pristop.

Poleg tega je Komisija za Leader zahtevala strateški pristop v okviru nacionalnih strateških načrtov. Obenem so bile državam članicam na voljo različne izbire glede področja uporabe metode Leader kot odziv na specifične pridobljene izkušnje na ravni LAS in na potrebe, opredeljene v njihovih analizah.

<sup>1</sup> Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

<sup>2</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1), in Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 368, 23.12.2006, str. 15).

## ODGOVORI KOMISIJE

Komisija stalno prispeva k izboljševanju postopkov za sisteme upravljanja in nadzora v državah članicah z nasveti in napotki ter s priporočili, ki izvirajo iz njenih revizij, in po potrebi z uporabo finančnih popravkov.

### VII.

V naknadnem vrednotenju Leader+, ki je v teku, njegovo končno poročilo pa bo na voljo proti koncu leta 2010, so upoštevana tudi vprašanja uspešnosti in učinkovitosti izdatkov Leader. Povsem običajno je, da se uspešnost in učinkovitost instrumentov politike ovrednoti naknadno. To vrednotenje je del standardnega cikla vrednotenja politike, čas njegovega izvajanja pa izhaja iz dejstva, da se je 40 programov Leader+ še vedno izvajalo do junija 2009.

Komisija (tematska delovna skupina v okviru Evropske evalvacijske mreže za razvoj podeželja) je pred kratkim izdala končni osnutek navodil za oceno učinka, ki ga ima Leader<sup>3</sup>.

### VIII.

Izvajanje postopkov za preprečevanje navzkrižja interesov je v skladu s finančno uredbo, ki se uporablja za splošni proračun Evropske unije, v pristojnosti držav članic.

<sup>3</sup> Zajemanje učinkov pristopa Leader in ukrepov za izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih, osnutek delovnega dokumenta 4, 21. junij 2010, Evropska evalvacijska mreža za razvoj podeželja.

Komisija bo preučila možnost posodobitve „Vodnika za izvajanje osi Leader“ glede izbire projektov za dodatno pojasnitev potreb po smiselnih postopkih, pri katerih so upoštevana ključna načela, kot so preglednost, enaka obravnava, uporaba objektivnih izbirnih meril ali poročanje o odločitvah.

### IX.

Komisija zagotavlja, da bodo cilji, opredeljeni na ravni programa, podprti s kazalniki, ki jih bodo države članice pridobile na ravni LAS z namenom, da se pridobijo zbirni podatki na ravni osi Leader.

Pri določanju ciljev na ravni lokalnih strategij je treba čim bolj upoštevati merila SMART (specifični, merljivi, dosegljivi in časovno opredeljeni).

### X.

Okvir skupnega spremljanja in vrednotenja (CMEF)<sup>4</sup> se osredotoča na dodano vrednost, ki jo ima Leader, zlasti v povezavi z njegovim učinkom. Učinek pristopa Leader pa je težje izmeriti, saj se večinoma nanaša na lokalno krepitev zmogljivosti (socialni kapital) in je odvisen od lokalnega razvojnega procesa. Države članice morajo zagotoviti ustrezne informacije za spremljanje.

<sup>4</sup> Okvir skupnega spremljanja in vrednotenja (CMEF) zagotavlja enoten okvir za spremljanje in vrednotenje vseh intervencij za razvoj podeželja za programsko obdobje 2007–2013. CMEF določa načine za izboljšanje delovanja programa, zagotavlja odgovornost programov in omogoča vrednotenje rezultatov zastavljenih ciljev.



## ODGOVORI KOMISIJE

Okvir skupnega spremljanja in vrednotenja vsebuje posebna ocenjevalna vprašanja za Leader glede izboljšanja vodenja, mobilizacije endogenega razvojnega potenciala, večsektorskih pristopov in sodelovanja ter prispevkov k prednostnim nalogam drugih osi.

### UVOD

**6.** Ustvarjanje lokalnih zmogljivosti ima za posledico povečano dejavnost lokalnega razvoja, združevanje lokalnih virov, povezovanje v mreže, ki omogoča vzajemno učenje, in celosten pristop k reševanju zapletenih gospodarskih in socialnih vprašanj. To ima pomembno vlogo v horizontalni prednostni nalogi razvoja podeželja za izboljšanje vodenja<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> 4. prednostna naloga strateških smernic Skupnosti za programsko obdobje 2007–2013, kakor je opredeljena v Sklepu Sveta 2006/144/ES z dne 20. februarja 2006.

**7.** Komisija meni, da LAS ne predstavljajo dodatne ravni. Politika razvoja podeželja se izvaja v okviru deljenega upravljanja med Komisijo in državami članicami ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Izvajanje programa Leader dopolnjuje tudi specifična obvezna značilnost, namreč da se pomemben del upravljavskih nalog prenese na lokalno raven. To ne pomeni, da gre za nujno podvajanje nalog.

Glede na nastale stroške, dejavnosti, ki jih LAS razvijajo v okviru svojega proračuna za stroške poslovanja in animacijo, prispevajo k horizontalni prednostni nalogi za spodbujanje krepitve zmogljivosti lokalnih akterjev in pomoči potencialnim nosilcem projektov. Te znatno presegajo okvir, ki ga ponujajo nacionalni ali regionalni organi v shemah pomoči, dodeljenih po načelu od zgoraj navzdol.

V zvezi z izvajanjem pristopa Leader v trenutnem programskem obdobju je Komisija sprejela obsežen nabor ukrepov, katerih namen je nadalje spodbujati dobro prakso in dobro finančno poslovanje:

- opredelila je bistvena načela pristopa Leader v ustreznem pravnem okviru;
- izdala je navodila za fazo oblikovanja in odobritve programa v obliki „Vodnika za izvajanje osi Leader“;

## ODGOVORI KOMISIJE

- oblikovala je „ciljne skupine“ znotraj pododbora Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja, katerih naloga je preučiti izvedbena vprašanja. Evropska mreža za razvoj podeželja nadaljuje z izmenjavo dosežkov, izkušenj in znanja med akterji, ki sodelujejo pri izvajanju pristopa Leader, kar je bila že prednostna naloga programov Leader II in Leader+ (takrat z Evropskimi observatoriji Leader II in Leader+).

### OBSEG REVIZIJE IN PRISTOP

#### 8.

Glej odgovor Komisije na odstavek 7.

#### 9.

Leta 2009 je bila večina lokalnih strategij Leader+ zaprtih, izvajanje lokalnih strategij 2007–2013 pa se še ni začelo, torej je bila dejavnost na splošno šibka.

### PRIPOMBE

#### Skupni odgovor 13–15 in okvir 2:

Komisija ceni, da Sodišče priznava dobre prakse LAS pri spodbujanju sodelovanja in vključevanja lokalne skupnosti.

#### 16.

Procesno usmerjeni pristop Leader vpliva na oblikovanje in izvajanje strategije, ki vključuje širšo lokalno skupnost.

Organizacije, ki so članice LAS, so predstavniške in aktivne lokalne organizacije podeželskega območja. Obvestilo Komisije o programu Leader+<sup>6</sup>, ki je bilo referenčni dokument za nacionalne in regionalne programe Leader+, v točki 12 navaja: „Lokalne akcijske skupine morajo imeti uravnoteženo in reprezentativno sestavo partnerjev iz raznih socialno-ekonomskih sektorjev zadevnega območja“. Med partnerje sodijo javni organi in partnerji, ki predstavljajo civilno družbo. Ti partnerji so tudi glavni avtorji strategij in v večini primerov predstavljajo velik del prebivalstva na območju. Zato je normalno, da del projektov izvira iz teh organizacij. Članice LAS imajo lahko pomembno vlogo pri izvajanju lokalne razvojne strategije. Poleg tega je treba poudariti, da je učinkovito vključevanje drugih akterjev na ozemlju v izvajanje lokalne strategije močno odvisno od lokalnih okoliščin. V Grčiji so na primer lahko v sedanjem programskem obdobju člani LAS tudi upravičenci, ki izvajajo projekte vse do 30 % javnih izdatkov lokalne strategije. Glede na široko raznolikost članstva LAS bi bilo na ravni EU težko predpisati točno določen odstotek projektov, ki jih morajo promovirati drugi akterji. Države članice morajo omogočiti udeležbo širši skupnosti.

<sup>6</sup> Obvestilo Komisije državam članicam z dne 14. aprila 2000 o smernicah pobude Skupnosti za razvoj podeželja (Leader +).

## ODGOVORI KOMISIJE

### 19.

Komisija se strinja s Sodiščem, da je politika odprtega članstva priporočljiva, kar bo upoštevala pri oblikovanju politike po letu 2013.

### Okvir 3

Sestava grške LAS, ki jo je Sodišče revidiralo, je skladna z obstoječim ureditvenim okvirom EU. Za izbiro projektov je priložen poseben organ odločanja, ki ga sestavlja 50 % zasebnih partnerjev.

### 20.

Sinteza vmesnega vrednotenja Leader+ kaže, da je nenehno vključevanje mladih v organe odločanja zelo redko. Razlog za to lahko tiči v tem, da lokalno ustanovljene mladinske organizacije niso niti dobro strukturirane niti pogoste na podeželskih območjih.

### Skupen odgovor 21–22:

Med pogajanji, ki so vodila k odobritvi programov razvoja podeželja za programsko obdobje 2007–2013, je Komisija preverila upoštevanje načela, da je v partnerstvo vključenih najmanj 50 % predstavnikov civilne družbe, kakor zahteva člen 62.1(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005. Ta zahteva velja za raven odločanja.

Kljub temu bo Komisija preučila možnost posodobitve sedanjih navodil, da ne bi prišlo do napačnega razumevanja.

### Okvir 4

Glej odgovor Komisije na odstavka 21–22.

### 23.

Glej odgovor Komisije na odstavka 21–22.

### Okvir 5

Glej odgovor Komisije na odstavka 21–22.

### 25.

Države članice morajo določiti potrebno stopnjo natančnosti, ki jo lahko prilagodijo posebnim okoliščinam na določenem ozemlju.

### 26.

Pri določanju strateških ciljev lokalnega razvoja je treba čim bolj upoštevati merila SMART (specifični, merljivi, dosegljivi in prenosljivi).

Sredstva za razvoj podeželja so namenjena za pomoč in dejavnosti usposabljanja, ki jih zagotavljajo programski organi v okviru podukrepa „pridobivanje strokovnih znanj“ ali nacionalne podeželske mreže.

Nekateri scenariji so dolgoročne težnje, ki ne morejo biti omejene na časovni okvir sedemletnih lokalnih razvojnih strategij, kot na primer „zapuščanje podeželja in opuščanje tradicionalnega kmetijstva“, kakor navaja Sodišče.

### Okvir 6

Glej odgovor Komisije na odstavek 26.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 27.

Komisija se ne strinja povsem z ugotovitvijo Sodišča, da center za gorsko kolesarjenje ni prispeval k cilju konkurenčnosti območja, ki je opredeljen v lokalni razvojni strategiji.

### 28.

Komisija se strinja s Sodiščem v tem, da morajo projekti kot celota izpolnjevati lokalne strateške cilje. Vendar je morala stopnja skladnosti navedenega projekta s širšo ozemeljsko strategijo določiti LAS na lokalni ravni. Projekti lahko dodajo vrednost tudi značilni usmerjenosti ozemlja, če prispevajo k splošnemu cilju strategije.

### Okvir 7

Komisija se strinja s stališčem, da Leader ne bi smel podpirati tistih aktivnosti lokalnih organov, ki izhajajo iz zakonskih zahtev. Vendar pa naj bi bili projekti, ki jih izvajajo občine, upravičeni v okviru pristopa Leader, če spadajo v širši regionalni koncept in prispevajo k ciljem lokalne razvojne strategije.

### 29.

Izvajanje strategije v smislu „ukrepov“ ne pomeni nujno, da se projekti ne morejo ocenjevati in izbirati ob upoštevanju lokalnih strateških ciljev. Programi lahko predvidijo splošno strukturo za lokalne strategije, ki zagotavlja upoštevanje obeh vrst meril, kakor na primer v Španiji.

### 30.

LAS morajo razpise za zbiranje predlogov in dejansko izbiro projektov izvesti na lokalni ravni, da se zagotovi skladnost med pogoji upravičenosti in cilji strategije.

### 31.

Smernice o vrednotenju Leader+ priporočajo izvedbo spremljanja in vrednotenja lokalne razvojne strategije za Leader+. Poleg tega so bile dejavnosti vrednotenja na ravni LAS upravičene do sofinanciranja.

### 32.

„Pregled dosežkov“ kot sredstvo obveščanja javnosti se ne more izenačiti s celovitim vrednotenjem lokalne strategije.

Izvajanje projektov je neposreden rezultat dejavnosti LAS. Merjenje njihovega učinka je pogosto zahtevno, saj so številne povezane z razvojnim procesom (krepitev zmogljivosti itd.).

### 33.

Izvajanje osi Leader se je v času revizije v večini držav članic, ki jih je Sodišče obiskalo, komaj začelo.

V zvezi z navedenim „pomanjkanjem specifičnih lokalnih ciljev“ glej odgovor Komisije na odstavek 26. V zvezi s „predpisovanjem uporabe skupnih ukrepov“ s strani držav članic glej odgovor Komisije na odstavek 84.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 34.

Inovacije so značilnost osi Leader (člen 61(e) Uredbe (ES) št. 1698/2005), vendar niso obvezne na ravni LAS (člen 62.1(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005). LAS so vabljeni, da predstavijo inovativne lokalne razvojne strategije, pri čemer so inovacije le eno od izbirnih meril LAS. Inovacije torej niso obvezen sestavni del vseh podprtih projektov.

Lokalne razvojne strategije pokrivajo širok spekter razvojnih ciljev, ki se uresničujejo z določenim nizom projektov. Nekateri projekti, ki se ne morejo šteti kot inovativni, so kljub temu lahko nujni za uresničitev strategije, zato jih Leader financira. Lokalni akterji, ki vodijo strategijo, potrebujejo minimalno stopnjo prilagodljivosti glede priložnosti financiranja.

### 36.

LAS morajo zagotoviti soobstoj, sinergijo in dopolnjevanje projektov na območju.

Medtem ko mora lokalna strategija resnično biti integrirana in predvideti interakcijo med sektorji, za posamezne projekte to ni obvezno.

### 37.

Pri programu Leader+ so bile LAS povabljene, da predstavijo inovativne lokalne razvojne strategije, pri čemer so bile inovacije le eno od izbirnih meril.

Inovacij ni mogoče presojevati v absolutnem smislu. Inovativno je nekaj, kar je za zadevno območje novo, ali metoda, ki se prvič uporablja.

### 38.

Glej odgovor Komisije na odstavek 37.

Komisija izpostavlja dve točki:

- projektu se ne more odvzeti inovativni značaj samo zato, ker se nanaša na nakup standardnih izdelkov. To je lahko inovativno za določen sektor ali pa pomeni procesno inovacijo v tržnih sistemih;
- navedena projekta na Madžarskem, pri katerih je Sodišče izrazilo dvome glede njune „novosti“, je treba oceniti v njunem specifičnem lokalnem okviru.

Vendar v skladu s pristopom deljenega upravljanja Komisija ni pristojna za izbiro projektov, ki se bodo financirali.

### 40.

Dejstvo, da bi bili posamezni projekti, ki se financirajo iz pristopa Leader, upravičeni tudi do drugih sredstev EU, ne postavlja pod vprašaj zakonitosti in pravilnosti podpore iz pristopa Leader. Poleg tega se morajo LAS v lokalnem okviru odločiti, ali nek projekt ustvarja dodano vrednost za izvajanje strategije. Ni nujno, da vsi projekti z enako težo prispevajo k strateškim ciljem, nekateri od njih imajo lahko dodano vrednost za konkretno značilno usmerjenost ozemlja, saj prispevajo k širšemu splošnemu cilju.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 41.

Komisija se strinja s stališčem Sodišča, da Leader načeloma ne sme podpirati običajnih dejavnosti lokalnih organov. Vendar so nekateri projekti občin zakoniti sestavni deli lokalne razvojne strategije, občine pa bistveni partner v lokalnem razvojnem procesu. Če so ti občinski projekti del lokalne razvojne strategije ali vsaj skladni s cilji te strategije, potem ni nobenega razloga za domnevo, da je dodana vrednost pristopa Leader manjša.

Na področju kakovosti življenja in dediščine podeželja (obe prednostni nalogi pristopa Leader+ in 3. osi) so lokalni organi najpogostejši nosilci projektov. Poleg tega so v nekaterih državah članicah, kot je Španija, občine tako majhne, da se zdijo idealni nosilci lokalnih projektov, pogosto zaradi pomanjkanja primerenih zasebnih nosilcev projektov.

Komisija se strinja s stališčem Sodišča, da projekti pred oddajo vloge za donacijo pristopa Leader še ne smejo biti dokončani. Glej odgovore Komisije na okviru 9 in 10.

### Okvir 9

Glej odgovor Komisije na odstavek 41.

Infrastrukturni projekti, ki jih izvajajo občine, sami po sebi še niso del njihovih obveznih nalog.

Če so tovrstne dejavnosti obnove vasi vključene v lokalno strategijo in so pri razvoju projektov udeleženi tudi prebivalci, potem ni razloga, da bi se taki projekti izključili iz financiranja Leader.

### Okvir 10

**LAS v Toskani:** Komisija bo poglobljeno preučila vprašanje začetka upravičenosti projektov ob upoštevanju potrebe po usklajenem pristopu celotnega financiranja Skupnosti pri deljenem upravljanju.

Za Toskano je bil položaj pri programu Leader+ naslednji: pri pripravi programa Leader+ so bila opravljena obširna posvetovanja z lokalnimi partnerji. Poleg tega so nekatera ozemlja, ki jih je Leader pokrival, sodelovala že v prejšnjih pobudah Skupnosti. Po odobritvi programa so LAS legitimno pričakovale, da bodo njihovi projekti upravičeni do podpore takoj po zaključku vseh postopkovnih korakov, potrebnih za izvajanje programa.

V tem specifičnem primeru LAS precej dolgo niso imele na voljo razpisov za projekte, čeprav bi se uresničevanje strategij že moralo začeti. Za zagotovitev učinkovitega izvajanja svojih lokalnih strategij so se morale LAS o začetku nekomercialnih projektov javnih organov, če so bili ti pomembni za izvajanje lokalnih strategij, dogovoriti v trenutku, ko še niso uspele pridobiti odločitve o donaciji. V nasprotnem primeru bi bila podpora pomembnim ukrepom iz lokalnih razvojnih strategij prekinjena za najmanj tri leta. Ti projekti so seveda upoštevali izbirna merila lokalnih strategij in so morali izpolnjevati ustrezne določbe EU.

## ODGOVORI KOMISIJE

**LAS v Franciji (Pays de la Loire):** Komisija bo poglobljeno preučila vprašanje začetka upravičenosti projektov ob upoštevanju potrebe po usklajenem pristopu celotnega financiranja Skupnosti pri deljenem upravljanju.

### 42.

Inovacije so značilnost osi, vendar na ravni LAS niso obvezne. Nadzorni odbor programa razvoja podeželja določi težo vsakega izbirnega merila LAS, vključno z inovacijami, in sicer po odobritvi programa (člen 78(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005). LAS so vabljeni, da predstavijo inovativne lokalne razvojne strategije, pri čemer so inovacije le eno od izbirnih meril LAS.

Komisija je države članice opozorila na morebitne težave pri izvajanju inovativnih projektov prek ciljne skupine pododbora Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja. Ciljna skupina poskuša podati navodila, kako zagotoviti podlago za inovacije.

### 45.

Opazovalno spremljanje Leader+ je pokazalo, da je bilo kar 83 % LAS v okviru Leader+ vključenih v medozemeljsko sodelovanje, 68 % pa v nadnacionalno sodelovanje.

Udeležba v dejavnostih povezovanja v mreže in projektih sodelovanja je bolj značilna za najbolj izkušene LAS. Nove LAS se bolj osredotočajo na lokalno izvajanje svoje lokalne razvojne strategije. Splošna zrelost programa je tudi dejavnik, ki spodbuja povezovanje v mreže in sodelovanje.

Izvajanje projekta sodelovanja je bolj zapleteno kot izvajanje običajnega lokalnega projekta (iskanje sodelujočega partnerja, izdelava sporazuma o sodelovanju, pri čemer mora vsaka LAS pridobiti donacijo iz svojega programa ipd.). Za to je potrebna tehnična podpora programskih organov, ki žal ni oziroma ni bila vedno na voljo v zadostnem obsegu v vseh programih.

Dejavnosti, ki se nanašajo na obiske, izmenjave in konference, bi se lahko v okviru Leader+ financirale iz ukrepa „sodelovanje“. Obiski pri drugih LAS so predhoden korak, ki vodi k projektu sodelovanja. Poznejša izdelava skupnega ukrepa, za katerega je treba doseči sporazum, ni vedno izvedljiva. Nekatere države so zagotovile posebno financiranje za pripravljalne ukrepe.

### 46.

Povezovanje v mreže je element pristopa Leader, ki ga večinoma vodijo nacionalne in evropske mreže. Zato se lahko zgodi, da posamezne LAS v svojo strategijo ne morejo vključiti specifičnih podrobnosti za načrtovane dejavnosti povezovanja v mreže.

### 48.

Komisija meni, da je najpomembnejše merilo za določitev, ali naj nek projekt prejme podporo Leader, obseg njegovega prispevka k ciljem lokalne razvojne strategije.

V zvezi z mrtvimi izgubami glej tudi odgovor na odstavek 109.

## ODGOVORI KOMISIJE

### **Skupen odgovor na odstavke 49–52**

Komisija bo poglobljeno preučila vprašanje začetka upravičenosti projektov ob upoštevanju potrebe po usklajenem pristopu celotnega financiranja Skupnosti pri deljenem upravljanju.

### **Okvir 11.**

Glej odgovor Komisije na odstavek 49.

### **53.**

V programskem obdobju 2007–2013 je obvezno treba preveriti razumnost stroškov projekta (člen 26(2)(d) Uredbe (ES) št. 1975/2006).

### **54.**

Ob upoštevanju raznovrstnih projektov Leader bo morda težko vnaprej presoditi dejavnike, kot je stopnja donosnosti, in hkrati zagotoviti doseganje zelenih rezultatov.

### **56.**

Javni organi, ki so zastopani v LAS (občine) in sestavljajo do 50 % članov LAS, so sami demokratično odgovorni. Poleg tega so LAS v nekaterih državah članicah priznane kot javni organi (npr. v Franciji).

Ob tem pa sedanje programsko obdobje v skladu s členom 62.2 Uredbe (ES) št. 1698/2005 nalaga obveznost, da morajo biti LAS sposobne upravljati z javnimi skladi.

Komisija se strinja, da sta prisotni potreba po visoki stopnji preglednosti in nadaljnja potreba po tem, da so LAS zmožne dokazati, da so dosledno upoštevale ustrezne postopke.

Vendar so bila v veliki večini držav članic sprejeta pravila o notranjih postopkih za preglednost sprejemanja odločitev, preprečevanja navzkrižja interesov ali pritožb. Ciljna skupina za „pristop od spodaj navzgor“ pri pododboru Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja je zbirala različne vrste takšnih postopkov v osnutku poročila, ki bo kmalu objavljeno.

### **Skupen odgovor na odstavka 57–58**

Komisija bo preučila možnost posodobitve „Vodnika za izvajanje osi Leader“, da bi se podrobneje pojasnilo upoštevanje osnovnih načel o izbiri projektov (preglednost, enako obravnavanje, uporaba objektivnih izbirnih meril, poročanje o odločitvah) na podlagi zbranih primerov dobre prakse.

### **59.**

Glej odgovor Komisije na odstavek 56.

### **60.**

Glej odgovore Komisije na odstavka 16 in 56.

Ustrezni postopki so potrebni zaradi preprečevanja dejanskih primerov navzkrižja interesov. Komisija bo preučila možnost predložitve dodatnih navodil v zvezi s pravili o navzkrižjih interesov v „Vodniku za izvajanje osi Leader“.



## ODGOVORI KOMISIJE

### 61.

Glej odgovor Komisije na odstavek 60.

Člani LAS so aktivne lokalno ustanovljene organizacije, ki zastopajo podeželsko območje. Zato je običajno, da določen odstotek projektov izvira iz teh organizacij. Izključitev teh projektov bi močno ovirala uspešno izvajanje lokalne razvojne strategije.

Vendar pa morajo države članice zagotoviti, da do navzkrižja interesov ne pride.

### Okvir 13

Komisija se strinja z načelom, da člani organa odločanja ne bi smeli biti vključeni v proces odločanja takrat, kadar imajo „skupni interes“ z nosilcem projekta.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 60.

### Okvir 14

Komisija se strinja s Sodiščem, da je treba v zvezi z navzkrižjem interesov vzpostaviti jasna pravila, ki jih je treba upoštevati pri odločitvi za financiranje projekta.

### 63.

Leader+ se je izvajal v 15 državah članicah, ukrep vrste Leader+ pa še v 6 drugih državah članicah. Modeli izvajanja, ki so jih uporabljale države članice, se močno razlikujejo.

Kakovost strategije (ciljno usmerjanje, prednostne naloge, spremljanje in vrednotenje) sama po sebi ne more prepričati navzkrižja interesov. Komisija je že v prejšnjih točkah (od 56 do 61) izpostavila nujnost sprejetja pravil v zvezi z navzkrižjem interesov na ravni LAS kot del mehanizma izvajanja strategije.

### 64.

Povprečni stroški poslovanja so omejeni in znašajo 15 % javne podpore lokalni razvojni strategiji. To je pod zgornjo mejo 20 %, ki je določena v členu 38 Uredbe (ES) št. 1974/2006).

Prisotnost lokalnih uslužbencev v lokalnih uradih ne vodi vedno k hitrejši oceni projektov. Poleg tega pa prisotnost lokalnih uslužbencev tudi ne pomeni, da so upravni postopki odveč, saj so še vedno potrebni za dobro finančno poslovodenje.

### 65.

Cilj prenosa programov na lokalno raven je izboljšanje izvajanja (npr. boljše ciljno usmerjanje podpore, pomoč upravičencem). Bližina LAS, ki pomagajo in obveščajo morebitne upravičence, pospešuje pripravo vlog.

Naloge LAS niso dodatne ali podvojene naloge, temveč pooblaščne naloge, ki se ne izvajajo na ravni programa (nadzor, izbira projektov in izplačila v nekaterih programih razvoja podeželja). Stroški preverjanj v zvezi s pregledi na kraju samem so lahko nižji, če jih izvajajo lokalni subjekti.

Za dodatne zamude, ki izhajajo iz metode Leader, ni dovolj dokazov. V Evropski uniji obstajajo različni modeli izvajanja pristopa Leader, ki vključujejo dodatne naloge poleg osnovnih nalog izbire projektov (odobritev projektov in/ali izplačilo zahtevkov v 39 programih v sedanjem programskem obdobju). Za finančno in upravno avtonomne LAS so na splošno značilni krajši postopki.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 64.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 66.

Pri programu Leader+ ni bilo treba razlikovati med upravnimi stroški in stroški za animacijo. V sedanjem programskem obdobju je to razlikovanje obvezno. Opredelitev animacije in pridobivanja strokovnega znanja iz „Vodnika za izvajanje osi Leader“ bo podrobneje pojasnjena.

### 67.

Opazanja iz odstavka 67 je treba obravnavati v luči pozitivnega primera stroškov poslovanja, ki so navedeni v odstavku 68.

Madžarske LAS, ki delujejo v okviru vrste ukrepa Leader+ 2004–2006 so se bolj osredotočile na krepitev zmogljivosti, saj je bil pristop Leader v tej državi nov.

### 69.

Države članice opredelijo konkretne odgovornosti LAS v skladu z načelom subsidiarnosti ter jih prilagodijo svojemu upravnemu sistemu in praksi. V Evropski uniji obstajajo različni modeli izvajanja pristopa Leader, ki vključujejo dodatne naloge za LAS poleg osnovne naloge izbire projektov (odobritev projektov in/ali izplačilo zahtevkov v 39 programih v sedanjem programskem obdobju).

### 70.

Glej odgovore Komisije na odstavek 64 in naslednji podnaslov.

Komisija se zaveda primerov, pri katerih so zahteve držav članic v zvezi z vlogo nesorazmerne z velikostjo projekta in zahtevano odgovornostjo. Države članice so to vprašanje že sprožile v sedanjem programskem obdobju in skupaj s Komisijo iščejo ustrezne rešitve teh primerov.

Obenem Komisija tudi podpira izmenjavo dobrih praks v zvezi s tem, zlasti v pododboru Leader v okviru evropske mreže za razvoj podeželja.

Kljub temu pa morajo Komisija in države članice zagotoviti dobro upravljanje izvajanja programa, kar neizogibno vodi k določeni stopnji administrativnega bremena na ravni LAS.

### Okvir 15

#### LAS na Madžarskem:

med izvajanjem pristopa Leader+ (ukrep vrste Leader+) je bil pristop Leader na Madžarskem povsem nov.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 71.

Glej odgovore Komisije na odstavke od 64 do 70.

Razen odločitve držav članic o dejanskih pristojnostih LAS je treba obdelavo dokumentacije s strani LAS obravnavati v luči procesa krepitve zmogljivosti. Če bodo države članice LAS ponudile več možnosti usposabljanja, bo interakcija z organi postala enostavnejša.

*Komisija in države članice niso bile dovolj zahtevne, zato so poleg LAS soodgovorne za omejevanje potencialne dodane vrednosti pri pristopu Leader, saj niso sprejele zadostnih ukrepov za omejitev stroškov in tveganj*

Za sedanje programsko obdobje 2007–2013 so bile obvezne pravne določbe vključene v uredbo EKSRP<sup>7</sup> in njena izvedbena pravila.

<sup>7</sup> Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

Poleg tega je Komisija državam članicam dala navodila v fazi oblikovanja in odobritve programa v obliki „Vodnika za izvajanje osi Leader“. Ta je vključeval posebne nasvete o potencialni dodani vrednosti pristopa Leader, tj. o vključevanju vseh osi, inovacijah ter celostnem in ozemeljskem pristopu.

Poleg tega je Komisija za Leader zahtevala strateški pristop v okviru nacionalnih strateških načrtov. Obenem so bile državam članicam na voljo različne izbire glede področja uporabe metode Leader kot odziv na specifične pridobljene izkušnje na ravni LAS in na potrebe, opredeljene v njihovih analizah.

Komisija nenehno prispeva k izboljševanju postopkov za sisteme upravljanja in nadzora v državah članicah z nasveti in napotki ter s priporočili, ki izvirajo iz njenih revizij, in po potrebi z uporabo finančnih popravkov.

Komisija bo še naprej dajala potrebne pobude za izboljšanje izvajanja metode Leader v luči vseh elementov, ki izkazujejo to potrebo.

Glej tudi odgovore Komisije na odstavek 7 in na naslov pred odstavkom 65.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 72.

Na dodano vrednost pristopa Leader močno vplivajo programski organi, katerih glavna pristojnost je določitev pravil, prilagojenih pristopu Leader, usposabljanje LAS za pridobitev potrebnih strokovnih znanj in njihovo spodbujanje za izkoriščanje celotnega potenciala pristopa Leader.

Os Leader zlasti zahteva posebna pravila o upravičenosti, ki omogočajo podporo inovativnim, celostnim in ozemeljskim projektom.

Komisija in države članice (organ upravljanja in raven LAS) v sedanjem obdobju izvajajo pomemben pregled za boljšo opredelitev vloge LAS, pomena krepitve zmogljivosti, meril za upravičenost in jasnejšo porazdelitev nalog med organi upravljanja in LAS. Ta proces poteka v smislu konstruktivnega sodelovanja v okviru evropske mreže za razvoj podeželja (ciljne skupine pododbora Leader).

Številni programski organi so že predlagali bistvene spremembe glede oblikovanja osi Leader v svojih programih razvoja podeželja (v obliki dopolnitev programa razvoja podeželja). Te vključujejo izboljšave pomanjkljivosti, ki jih je Sodišče ugotovilo pri revidiranih programih razvoja podeželja.

### 73.

Dobro finančno poslovanje za Leader kot celoto je ključno načelo, ki ga je treba upoštevati. Komisija je opravila revizijo 37 od 73 programov Leader+ za programsko obdobje 2000–2006. Komisija opravlja revizije ukrepov Leader+ in Leader v okviru svojega splošnega revizijskega programa, pri čemer upošteva specifična tveganja, po potrebi oblikuje priporočila in v utemeljenih primerih izvaja finančne popravke.

Okvir, v katerem se je izvajal oz. se izvaja pristop Leader, se je oblikoval od leta 2000 dalje, nenazadnje zaradi različnih načinov izvajanja v različnih obdobjih financiranja. To tudi pomeni, da so morale številne države članice svojo upravno strukturo prilagoditi izvajanju pristopa Leader.

Komisija bo še naprej dajala potrebne spodbude za izboljšanje izvajanja metode Leader ob upoštevanju vseh elementov, ki izkazujejo to potrebo.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 76.

Komisija je 14. aprila 2000 v skladu s členom 21(1) Uredbe (ES) št. 1260/1999 določila smernice, ki podrobno opisujejo cilje, področje uporabe in metodo izvajanja pobude za razvoj podeželja Leader+. Te smernice so bile uporabljene kot referenčni dokumenti pri odobritvi programov.

### 77.

Če neka država članica še ni določila zahtev za nekatere posebne vidike, to še ne pomeni, da je uspešnost LAS nizka. Nekatere LAS te zahteve določijo na ravni izvajanja lokalne strategije, kar zagotavlja visoko uspešnost brez visoke stopnje nadzora s strani organov upravljanja.

Komisija bo dala podrobnejša navodila za obravnavo tveganj, ki jih je navedlo Sodišče.

### 78.

Glej odgovor Komisije na odstavek 49.

### 79.

Komisija se strinja s Sodiščem, da je treba izboljšati kakovost lokalnih razvojnih strategij.

Spremljanje in vrednotenje rezultatov strategij LAS je v nekaterih državah članicah občutljivo področje. Razlog za to lahko iščemo v posebnosti pristopa Leader v primerjavi s tradicionalnimi metodami izvajanja.

Komisija bo državam članicam dala natančnejša navodila za izboljšanje spremljanja, ocenjevanja ter izboljševanja strategij LAS in njihovih rezultatov.

### 80.

Priprava novega obdobja financiranja se je morala začeti, medtem ko osebje za izvajanje programov Leader+ in ukrepa vrste Leader+ v mnogih državah članicah še ni bilo natančno določeno.

Poleg tega je bila izkušnja vključevanja inovativne pobude Skupnosti v glavne programe za Komisijo in države članice povsem nova. Vključevanje pristopa Leader v glavne programe je proces, ki zmanjšuje vpliv Komisije na vsebino programa in kjer je treba na ravni upravljanja programa poseči po posebnem eksperimentalnem lokalnem pristopu, ki dopolnjuje običajna skupna pravila.

Komisija razpravo o tem pozorno spremlja, tako da je prisotna v nadzornih odborih, odboru za razvoj podeželja in evropski mreži za razvoj podeželja. V tem pogledu je ena od glavnih nalog evropske mreže za razvoj podeželja učenje iz izkušenj vključevanja v glavne programe, opredelitve ovir in dobre prakse.

### 81.

Za stroške poslovanja je bila v zakonodaji za sedanje programsko obdobje vključena zgornja meja 20 % javne podpore za lokalno razvojno strategijo na podlagi izkušenj, pridobljenih iz preteklih obdobj in ob upoštevanju različnih modelov izvajanja pristopa Leader.

## ODGOVORI KOMISIJE

Upravičeni stroški so opredeljeni v členih 59 in 63(c) Uredbe (ES) št. 1698/2005. Poleg tega točka 5.3.4.3 Priloge II k Uredbi (ES) št. 1974/2006 predvideva, da morajo programi razvoja podeželja vključevati okvirno oceno izdatkov, ki bodo porabljeni za stroške poslovanja, pridobivanje strokovnih znanj in animacijo, da se omogoči finančno spremljanje teh stroškov.

Stroški poslovanja so povezani z osnovno administracijo in finančnim upravljanjem programa, zato jih je treba jasno ločiti od dejavnosti animacije in pridobivanja strokovnih znanj. V skladu z „Vodnikom za izvajanje osi Leader“ animacija zahteva dodatna sredstva in komunikacijske spretnosti, ki se razlikujejo od tistih, ki so potrebne za izvajanje finančnih in administrativnih funkcij.

Za sedanje programsko obdobje je bilo kljub zgornji meji 20 % za stroške poslovanja načrtovano povprečno samo 15 % javne podpore za lokalne razvojne strategije.

Komisija bo poskušala podrobneje pojasniti točno razmejitev med stroški poslovanja in stroški za animacijo ter podati dodatna navodila o uporabi načela razumnosti v posodobitvi „Vodnika za izvajanje osi Leader“.

### 82.

Evropska mreža za razvoj podeželja je gonilna sila za učinkovito izvajanje politike razvoja podeželja in izboljšanje splošne učinkovitosti osi Leader. Komisija meni, da je ta mreža najustreznejše orodje za doseg napredka na podlagi analize, izmenjave informacij, opredelitve dobrih praks in ocene podpornih dejavnosti (člen 67 Uredbe (ES) št. 1698/2005).

### 83.

Komisija nenehno sodeluje z državami članicami, in sicer v okviru evropske mreže za razvoj podeželja (glej odgovore Komisije na odstavka 72 in 80). Kjer je ustrezno, bo sprejela dodatne pobude za nadaljnje izboljšanje izvajanja pristopa Leader.

### 84.

Člena 63(a) in 64 Uredbe (ES) št. 1698/2005 navajata, da je podpora, ki se dodeli v okviru osi Leader, namenjena izvajanju lokalnih razvojnih strategij z namenom, da se dosežejo cilji v okviru ene ali več od preostalih treh osi. Člen 64 daje možnost uporabe meril za upravičenost vnaprej opredeljenih ukrepov za obseg upravičenih projektov, vendar njegov namen ni omejitev na uporabo vnaprej opredeljenih ukrepov. Omejitev na glavne ukrepe v določenih programih razvoja podeželja dejansko predstavlja potencialno omejitev možnosti, ki jih Leader ponuja za inovativne in integrirane projekte.

## ODGOVORI KOMISIJE

Vse od konca leta 2009 je več držav članic poskušalo prilagoditi svoje programe za izboljšanje učinkovitega izvajanja metode Leader tako, da so dovoljevale več prožnosti z uvedbo integriranih ali posebnih ukrepov. To v precejšnji meri izhaja iz razprav, ki jih je Komisija spodbudila v pododboru Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja.

Prav tako je treba poudariti, da druge države članice upravičujejo postopke, ki ne spadajo v te ukrepe.

Komisija bo po potrebi preučila možnost prilagoditve pravnega okvira za sedanje programsko obdobje ali posodobitev „Vodnika za izvajanje osi Leader“, da se izpopolnijo navodila za države članice v zvezi s financiranjem (inovativnih) projektov, ki ne spadajo v zbirko ukrepov.

### 85.

Državam članicam so bile na voljo različne izbire glede področja uporabe metode Leader kot odziv na specifične pridobljene izkušnje na ravni LAS in na potrebe, ki so bile opredeljene v njihovih analizah.

Pristop vključevanja v glavne programe pomeni, da je Leader odprt za vse osi. Države članice se lahko odločijo, da Leader omejijo na 3. os, čeprav je področje uporabe 3. osi zelo široko, saj pokriva tako kakovost življenja kot tudi celotno gospodarstvo podeželskih območij, ki ne zajema kmetijskih in gozdarskih dejavnosti. Poleg tega ukrepi, ki se nanašajo na cilje 1. in 2. osi, niso vedno nujni za doseganje lokalnih strateških ciljev.

Leader je uporaben kot orodje za tri osi v večini programov razvoja podeželja. Samo 21 od 90 programov se je omejilo na izvajanje 3. osi.

### Okvir 17

Čeprav drži, da utegnejo biti možnosti za izboljšanje konkurenčnosti sektorjev za olive in vino potencialno omejene, je mogoče s pomočjo 3. osi podpirati npr. diverzifikacijo nekmetijskih dejavnosti, povezanih s tema dvema sektorjema, ter podpirati ustanovitev in razvoj mikropodjetij. Nekatere okoljske dejavnosti urejajo ukrepi 3. osi.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 85.

### 86.

Spremembe programa so mogoče, da bi se v večji meri upoštevale potrebe pristopa Leader.

Glej tudi odgovore Komisije na odstavka 84 in 85.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 88.

Podpora konkurenčnega izbirnega postopka se zagotovi z vključitvijo kvalitativnih izbirnih meril poleg meril minimalne upravičenosti/izključitve v programe države članice. Kvalitativna izbirna merila, ki urejajo homogenost in vsebino strategij, omogočajo primerjalno oceno vlog, ne da bi bili izključujoči, hkrati pa omogočajo izbiro širokega nabora skupin. Komisija je v okviru odobritve programa preverila seznam objektivnih izbirnih meril, vključno s prisotnostjo kvalitativnih izbirnih meril.

### 89.

LAS morajo izpolnjevati minimalne zahteve iz člena 62.1(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005 glede vsebine lokalne razvojne strategije. Poleg teh minimalnih zahtev je poudarek na nekaterih značilnostih pristopa Leader (npr. na ustreznosti strategije glede na območje, kakovosti partnerstva, inovacijah), ki morajo prav tako izpolnjevati ustrezno raven kakovosti.

### Okvir 18

V Franciji izbira LAS regionalni odbor za izbor, ki mu predsedujeta prefekt in predsednik Odbora regij. Njegove odločitve temeljijo na analizi strokovnega odbora. V nekaterih primerih so predlogi LAS sprva opredeljeni kot nezadostni, vendar se po zagotovitvi ustreznih smernic in podpore izboljšajo, tako da se naposled sprejmejo. Ta postopek, ki je del strateških smernic Skupnosti, je popolnoma v skladu s horizontalno prednostno nalogo razvoja podeželja z vidika izboljšanja upravljanja<sup>8</sup> in spodbujanjem držav članic s strani Komisije k povečevanju zmogljivosti lokalnih partnerstev ter pridobivanju znanja na področju animacije in promoviranja, kar bi lahko pripomoglo k sprostitvi lokalnega potenciala.

### 90.

Podrobnosti izbirnega postopka se opredelijo na nacionalni ravni po načelu subsidiarnosti. Država članica mora po sprejetju predlogov odločiti o tem, ali je treba izboljšati strategije. V nekaterih državah članicah/regijah je bil izbirni postopek organiziran v dveh krogih, da se je novim LAS zagotovilo daljše časovno obdobje za pripravo strategije ali da so tiste, ki so bile zavrnjene v prvem krogu, lahko predstavile izboljšano lokalno razvojno strategijo (npr. Slovaška, Bavarska (Nemčija)).

<sup>8</sup> 4. prednostna naloga strateških smernic Skupnosti za programsko obdobje od 2007 do 2013, kot navaja Sklep Sveta 2006/144/ES z dne 20. februarja 2006: „Viri, namenjeni 4. osi (Leader), morajo (...) imeti tudi pomembno vlogo pri horizontalni prednostni nalogi izboljšanja upravljanja in sprostitve endogenega razvojnega potenciala podeželskih območij.“



## ODGOVORI KOMISIJE

Vrednost lokalne razvojne strategije je treba oceniti v konkretnem lokalnem okviru določenega podeželskega območja.

Poleg tega bo Komisija ocenila možnosti za izboljšanje obstoječih strategij ob upoštevanju koncepta deljenega upravljanja in pristojnosti držav članic.

### 91.

Komisija je dejavnosti v okviru osi Leader odobrila na podlagi pravnih zahtev v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005 in na podlagi strateških smernic Skupnosti, ki opredeljujejo prednostne naloge Skupnosti pri politiki razvoja podeželja.

V okviru odobritve programa je Komisija pregledala ključne elemente, ki so predvideni v Prilogi 2 k Uredbi (ES) št. 1974/2006<sup>9</sup>. Vendar pa so morali organi upravljanja po odobritvi programa opredeliti dodatne upravljavske elemente pristopa Leader.

<sup>9</sup> Uredba (ES) št. 1974/2006 opredeljuje jasne obveznosti, ki jih mora upoštevati Komisija za odobritev programov razvoja podeželja:

- postopek in časovni raspored za izbor lokalnih akcijskih skupin, vključno z objektivnimi izbirnimi merili in načrtovanim okvirnim številom lokalnih akcijskih skupin in načrtovanim odstotkom podeželskih območij, zajetih v lokalne razvojne strategije,
- utemeljitev izbire območij, katerih populacija je zunaj meja, določenih v členu 37(3) Uredbe (ES) št. 1974/2006,
- postopek za izbiro ukrepov s strani lokalnih akcijskih skupin,
- opis finančnih krogov, ki se uporabljajo za lokalne akcijske skupine,
- medregijsko in čezmejno sodelovanje,
- postopek, časovni raspored in objektivna merila za izbor medregijskih in čezmejnih projektov sodelovanja,
- vodenje lokalne akcijske skupine, pridobivanje strokovnih znanj in animacija območja,
- omejitev deleža proračuna lokalne akcijske skupine za vodenje lokalnih akcijskih skupin,
- okvirna ocena izdatka po členu 59(a) do (d) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005, ki bo uporabljen za pridobivanje strokovnih znanj in animacijo za os Leader.

### 92.

Komisija je poleg pravnih zahtev iz odstavka 91 poudarila tudi dodatna kvalitativna merila.

Vendar pa so v sistemu deljenega upravljanja za izvajanje takšnih meril pristojni organi za program na ravni države članice.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 93.

Komisija se ne strinja z oceno Sodišča. Komisija je dejavnosti v okviru osi Leader odobrila na podlagi pravnih zahtev v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005 in na podlagi strateških smernic Skupnosti, ki opredeljujejo prednostne naloge Skupnosti pri politiki razvoja podeželja. Tako je Komisija pregledala ključne elemente, ki so predvideni v Prilogi 2 k Uredbi (ES) št. 1974/2006. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 91.

Komisija ima dokaze, da so nekatere države članice izboljšale ali še izboljšujejo svoje programe razvoja podeželja, da bi se okrepilo učinkovito izvajanje metode Leader, in sicer z zagotavljanjem večje prožnosti po zaslugi uvedbe integriranih ali posebnih ukrepov. V znatni meri je to posledica razprav v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja in ciljnih skupin Leader glede „pristopa od spodaj navzgor“ in „inovacij“.

Francija je na primer junija 2010 predlagala nov podukrep za Leader, ki bi vključeval projekte, ki jih trenutni ukrep ne ureja.

Zahteve v zvezi s sestavo in odprtostjo LAS, ki presegajo določbe člena 62.1(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005, je treba prepustiti tistim državam članicam, ki razpolagajo z raznolikostjo pravnih ali podpor- nih struktur LAS.

**Komisija in države članice ne morejo dokazati dodane vrednosti, dosežene z izvajanjem pristopa Leader, poleg tega še niso ovrednotile dodatnih povezanih stroškov in tveganj...**

Leader je bil inovativen pristop, za kate- rega so bila prvotno na voljo le ome- jena orodja za vrednotenje. Sčasoma so se uporabljene metode izboljševale – delno zaradi dejavnosti Komisije – in se še naprej izboljšujejo. Nadaljnje izbolj- šanje je zagotovo še možno in Komisija trenutno dokončuje delovni dokument<sup>10</sup> o oceni učinkov pristopa Leader, vendar pa je bil v predhodnih ocenah poudarjen prispevek in ugotovljeni učinki pristopa Leader. Naknadno vrednotenje programa Leader+ trenutno izvaja zunanji izvajal- lec.

Vrednotenje dodatnih stroškov sodi v okvir vrednotenja programa; vrednotenje preučuje rezultate in učinke programov, med drugim z oceno njihove učinkovito- sti (najboljše razmerje med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati). Usposoblje- nost ocenjevalcev za izvajanje te naloge v okviru pristopa Leader se nenehno izbolj- šuje z razvojem inovativnih metodologij.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 6.

<sup>10</sup> Zajem vplivov programa Leader in ukrepov za izboljšanje kakovosti življenja v podeželskih območjih, Osutek delovnega dokumenta 4, 21. junij 2010, Evropska evalvacijska mreža za razvoj podeželja.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 94.

Komisija se strinja s tem pristopom, ki se že izvaja. Za obdobje 2007–2013 je Leader vključen v glavne programe, zato so dejavnosti pristopa Leader vključene v letna poročila o napredku, kazalniki spremljanja pa vključujejo rezultate dejavnosti, ki se izvajajo s pristopom Leader. Sistem vrednotenja, ki se izvaja za programe razvoja podeželja, vključuje tudi pristop Leader. Možnost dopolnitve skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje s kazalniki na nacionalni ravni je trenutno predmet preučevanja.

### 96.

Med ključnimi ugotovitvami vmesnega vrednotenja je bila ugotovitev, da postopek načrtovanja programov še ni na stopnji, ki bi omogočala opredelitev vplivov pristopa Leader. Mnoge LAS so komaj začele izvajati svoje strategije.

Naknadno vrednotenje programa Leader+ trenutno izvaja zunanji izvajalec. To vrednotenje bo vključevalo oceno vplivov iz celotnega programskega obdobja. Končno poročilo bo predvidoma na voljo pred koncem leta 2010.

[... vendar je malo dokazov o učinkovitosti programov Leader pri doseganju ciljev razvoja podeželja ali dodane vrednosti pristopa Leader](#)

Kot je navedeno zgoraj, je bilo ob izvedbi vmesnega vrednotenja programa Leader+ mnogo posameznih programov LAS v zelo zgodnji fazi izvajanja. Poudarek tega vrednotenja je bil zato na vzpostavitvi programa Leader+, izboru LAS ipd. Cilj naknadnega vrednotenja, ki je v teku, je zagotoviti informacije o učinkovitosti programa Leader+ pri doseganju ciljev ter informacije o dodani vrednosti pristopa Leader.

### 97.

Težavnost pridobivanja zadostnih podatkov v okviru programa Leader II je bila upoštevana pri obdelavi podatkov o spremljanju programa Leader+.

Osnovne informacije za trenutno obdobje zagotavlja skupni okvir za spremljanje in vrednotenje. Poleg tega trenutno poteka naknadno vrednotenje programa Leader+ (glej odgovor na odstavek 96).

Komisija je prav tako nedavno zaključila končni osnutek delovnega dokumenta s smernicami za države članice in ocenjevalce o tem, kako izboljšati zlasti oceno vpliva pristopa Leader na podeželska območja.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 98.

Spremljanje in vrednotenje socio-ekonomskih politik se od ustanovitve strukturnega sklada dalje nenehno razvijata. Pomemben korak naprej za politiko razvoja podeželja 2007–2013 je bilo oblikovanje skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje, kar pomeni, da imamo prvič na voljo skladen okvir, ki naj bi se uporabljal v vseh državah članicah. V obdobju 2007–2013 je pristop Leader vključen v glavne programe, tj. se ne izvaja več z ločenimi programi, temveč je obvezen sestavni del programov razvoja podeželja in je 4. os vseh programov. Zanj veljajo ista izvedbena pravila ter isti sistem spremljanja in vrednotenja kot za vse druge dejavnosti razvoja podeželja, ki jih financira EU. Prvi rezultati izvajanja skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje so na voljo v letnih poročilih o napredku, prve informacije o vplivu programov pa bodo predložene z vmesnimi poročili, ki bodo predložena Komisiji do 31. decembra 2010.

### 99.

Vmesna vrednotenja programa Leader+ so bila izvedena na stopnji v življenjskem ciklu programa, ko je bilo v številnih primerih prezgodaj za identifikacijo gospodarskega vpliva. Poudarek tega vrednotenja je bila zato vzpostavitev programa Leader+, izbor LAS ipd. Od naknadnega vrednotenja programa Leader+, ki trenutno poteka, se pričakuje, da bo zagotovilo več informacij o skupnem učinku programa v času njegovega izvajanja.

### 100.

Dokazi sicer niso izčrpní, vendar naj ne veljajo za nezadostne.

Vmesna poročila o vrednotenju programa Leader+ ne nakazujejo, da naj sama metoda ne bi bila učinkovita, temveč da dejavniki v zvezi z načinom njegovega izvajanja vplivajo na končni uspeh ali neuspeh lokalnega programa. Kjer se je metoda učinkovito izvajala, so bili opaženi pozitivni učinki. Ponovno je treba opozoriti, da so pri izvajanju pristopa Leader kot inovativnega pristopa k aktiviranju lokalnega potenciala uspehi in padci nekaj običajnega ter da se vrednost pristopa ne meri le z izmerjenim uspehom, temveč se upoštevajo tudi razlogi za neuspehe v prihodnosti.

### 102.

Glej odgovore Komisije na odstavke 97, 99 in 100.

### 103.

Pri spremljanju in vrednotenju je treba upoštevati stroške izvajanja in upravljanja ter oceniti splošen uspeh ali neuspeh strategije LAS. Pristop Leader ima lahko uspehe in neuspehe na ravni izvajanja projekta. Nemogoče bi bilo opredeliti in podpirati „visokoleteče“ inovativne projekte, če bi se podpora namenjala le projektom z nizkim tveganjem, zato je določen delež neuspešnih projektov neizogiben in ne pomeni sistematičnega neuspeha. Uspeh ali neuspeh je treba zato ocenjevati na ravni strategije LAS.

Ta vprašanja so obravnavana na različnih točkah vrednotenj (glej odgovore Komisije na odstavke od 94 do 102).

## ODGOVORI KOMISIJE

### 105.

Komisija je opravila revizijo 37 od 73 programov Leader+ za programsko obdobje 2000–2006; 13 programov je bilo revidiranih več kot enkrat.

Pri programu Leader+ Francija je bila po reviziji leta 2005 izvedena naknadna revizija leta 2006. Vprašanjem, ki so bila obravnavana v reviziji leta 2005 in na katera se sklicuje Sodišče, dejansko ni sledil finančni popravek, saj ni bilo neposrednih indikacij za finančno izgubo sklada. Vendar pa trenutno poteka finančni popravek tega programa zaradi pomanjkljivosti pri nadzoru z vidika izvajanja člena 4 (upravna preverjanja in pregledi na kraju samem) in člena 9 (pregledi plačilnega organa) Uredbe (ES) št. 438/2001.

V zvezi z revizijo na Portugalskem je Komisija navedla nekaj priporočil v svojem dopisu z ugotovitvami leta 2005 za izboljšanje nadzornega sistema glede vprašanj „navzkrižje interesov“ in „razumnost predlaganih stroškov projektov“. Portugalski organi so dobili priporočilo, naj zagotovijo uvedbo specifičnih določb v postopkovnih pravilih LAS v zvezi z možnimi navzkrižji interesov. Država članica je glede vprašanja navzkrižja interesov odgovorila: „Nova navodila, ki so bila izdana junija 2006, že navajajo, da se mora vsakdo z osebnim interesom v zadevi vzdržati glasovanja. Pri vlogah, pri katerih so vpletene tretje stranke, ki niso del skupine, ki sprejema odločitve, temveč članice LAS, ni treba upoštevati tega pravila, saj je skupina, ki sprejema odločitve, neodvisna in sestavljena iz več članov.“ Glede razumnosti stroškov je priporočila: „Na podlagi načela dobrega finančnega poslovanja (ki ga navaja člen 38(1) Uredbe (ES) št. 1260/99) je priporočljivo, da se pridobi več (npr. tri) ponudb (npr. nad določenim zneskom izdatkov) in/ali da se primerjajo navedene cene s standardnimi referenčnimi cenami, ki jih je treba zabeležiti.“ Država članica je odgovorila: „Glede ponudb je treba opomniti, da LAS praviloma zahtevajo več ponudb, vendar ne zagotovijo vedno dokazov o teh primerjavah. Vendar že sama navodila za projekte LAS zahte-

vajo skladnost s splošnimi pravili za javne razpise za majhne zneske in upoštevanje nacionalne zakonodaje DL 197/1999 (določa pravila za javna naročila za storitve) pri zneskih nad 200 000 EUR. Vendar bodo ta navodila za LAS okrepjena.“ Na podlagi odgovora države članice je Komisija sklenila, da ni neposrednega tveganja za sklad, zato se je odločila, da finančnega popravka ne bo izvedla.

### 107.

Komisija priznava, da je bila v nekaterih primerih dokumentacija preverjanj pomanjkljiva. Vendar pomanjkljiva dokumentacija še ne pomeni nujno, da preverjanja niso bila izvedena.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 108.

Komisija bo preučila možnost posodobitve „Vodnika za izvajanje osi Leader“, da bi vključeval nadaljnje smernice za dobro prakso v zvezi s tem tudi v prihodnosti.

### 109.

Naknadno vrednotenje programa Leader+, ki je v teku, obravnava mrtve izgube. To vprašanje je najustrezneje obravnavati naknadno na podlagi raziskav in primerjalne analize, saj ni odvisno od podatkov o spremljanju, zbranih v tem obdobju (glej opombo Sodišča 34).

Kar zadeva opombo Sodišča 33, dejstvo, da bi se projekt lahko nadaljeval brez financiranja iz programa Leader, ne pomeni, da bi bil uspeh nujno enak, če ne bi bilo nasvetov in podpore, ki jih zagotavlja Leader.

V praksi je dokaj pogosto zelo težko napovedati, ali bi bilo projekt mogoče izvesti brez podpore. To je odvisno od specifičnih značilnosti projekta. Ugotoviti bi bilo treba smiselno razmerje med tveganjem mrtve izgube in posebnostmi projekta.

### 110.

Po opredelitvi nekaterih specifičnih (nesistematičnih) težav v zvezi s preglednostjo je končno poročilo o oceni Leader II (str. 246) priporočilo okrepljeno usposabljanje in jasnejše smernice za LAS glede tega vprašanja.

### Okvir 19

**Prvi izvleček.** Dejansko ravnovesje moči v LAS se določi v lokalnem in regionalnem kulturnem in institucionalnem okviru.

Tveganje, da bi LAS nadvladal institucionalni sektor, je omenjeno v členu 62(1)b Uredbe (ES) št. 1698/2005, ki navaja, da morajo ekonomski in socialni partnerji, civilna družba itd. predstavljati vsaj 50 % lokalnega partnerstva.

Ta pogoj je glavni dosežek, če upoštevamo pomembnost ustreznih javnih sredstev pri izvajanju programa Leader.

**Drugi izvleček.** Vmesna vrednotenja programa Leader+ so bila izvedena v fazi izvajanja programa, ko je bilo v številnih primerih prezgodaj za ocenjevanje upravljavskih vprašanj, ki jih je navedlo Sodišče. Vmesna poročila o vrednotenju se navadno osredotočajo na vprašanja, ki se pojavljajo v zgodnjih fazah izvajanja, zato morda niti ni presenetljivo, da se v teh poročilih pojavljajo vprašanja, kot so birokracija in stopnja avtonomnosti, njun vpliv na učinkovito izvajanje pa je v teh poročilih močno poudarjen. Naknadno vrednotenje programa Leader+, ki je v teku, naj bi po pričakovanjih zagotovilo več informacij o bolj temeljnih upravljavskih vprašanjih.

Hkrati poteka v eni od ciljnih skupin pododbora Leader Evropske mreže za razvoj podeželja razprava o vlogi organov odločanja pri upravljanju programov in drugih vprašanjih, povezanih z izvajanjem pristopa od spodaj navzgor v trenutnem programskem obdobju. O rezultatih bo potekala tudi razprava z državami članicami v odboru za razvoj podeželja, da se doseže želen učinek za izvajanje pristopa Leader.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 111.

Glej odgovore in opombe k odstavkom 64–71.

Naknadno vrednotenje programa Leader+ bo ocenjevalo učinkovitost in uspešnost različnih sistemov izvajanja, ki jih uporabljajo države članice (ki med drugim nalagajo različna bremena LAS, kar bo posledično vplivalo na operativne stroške). „Pretirana birokracija,“ ki jo navaja sinteza vmesnih vrednotenj, se nanaša na sisteme upravljanja programa, ki so jih uvedli programski organi in ki so v nekaterih primerih občutno presegli bistvene zahteve metode Leader.

### 112.

Izkušnje iz predhodnih vrednotenj programa Leader prispevajo k potrebam trenutnih programov. Trenutni kazalniki spremljanja so usklajeni s prilagoditvijo predhodnih kazalnikov in temeljijo na hierarhiji ciljev, ki pomaga analizirati in sporočati programske cilje ter kaže, kako naj lokalni ukrepi prispevajo h globalnim strateškim ciljem.

### 113.

V sinteznem vmesnem poročilu o vrednotenju programa Leader+ je bilo predlagano oblikovanje nabora skupnih kazalnikov na ravni EU, ki bi bistveno zmanjšal število vprašanj vrednotenja, zagotovil smernice o metodah za spremljanje kazalnikov in vzpostavil okvir za vrednotenje s pomočjo svetovalne delovne skupine. Pri vzpostavitvi skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje so bila upoštevana vsa ta priporočila.

Skupni okvir za spremljanje in vrednotenje je bil dokončan in predstavljen delegacijam držav članic v Odboru za razvoj podeželja decembra 2006, se pravi dosti časa pred odobritvijo programov, tako da so imele države članice dovolj časa za vnaprejšnjo pripravo ustreznih struktur.

Jasne celovite smernice o vzpostavitvi in uporabi sistema skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje so bile predložene državam članicam. Nadalje poteka z njimi trajni dialog glede izboljšanja skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje. Tega zlasti spremlja Evropska evalvacijska mreža za razvoj podeželja, ki vključuje strokovnjake držav članic in ki je deležna podpore službe za pomoč uporabnikom, ki stalno rešuje vprašanja glede vrednotenja.

Izhodiščni kazalnik pristopa Leader je delež prebivalstva, ki ga zajemajo LAS, da se izmeri cilj upravljanja (sposobnost lokalnih skupnosti, da pripravijo in izvajajo svoje razvojne strategije) iz strateških smernic Skupnosti.

Drugi kazalniki skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje so omejeni v skladu s sprejetim pristopom poenostavitve sistema spremljanja v primerjavi s programom Leader+ in vključujejo pristop Leader v splošni pristop. Kazalniki spremljanja programa Leader+ so bili številni v primerjavi s tistimi, ki veljajo za os Leader, vendar po drugi strani niso bili povezani s splošnimi cilji politike EU za obdobje 2000–2006.

V splošnem se vplivi ocenjujejo s postopkom vrednotenja.

Kazalniki spremljanja lahko zagotovijo koristne informacije za cilj upravljanja, vendar ne zadoščajo za vrednotenje tega cilja. To je eden od razlogov, zakaj je bil oblikovan dokument o smernicah glede zajema vplivov Leader<sup>11</sup>. Nanaša se na upravljanje, med drugim na straneh 26–29 ter 49–50, vključno s predlaganimi kazalniki vpliva.

Učinkovitost in dodana vrednost pristopa Leader se ocenjujeta z vrednotenjem. Neposredni stroški poslovanja LAS, ki jih krije javno financiranje pristopa Leader, so znani in zbrani.

<sup>11</sup> Glej opombo 3 odgovori Komisije.

## ODGOVORI KOMISIJE

### SKLEPI IN PRIPOROČILA

#### 114.

Komisija pričakuje, da bo koncept, ki je izbran za trenutno obdobje, kot je pojasnjeno v odgovoru na predhodni odstavek 113, zagotovil boljšo oceno pristopa Leader. Poleg tega lahko tematska delovna skupina Evropske evalvacijske mreže za razvoj podeželja zagotovi dodatne smernice.

V tem smislu je Komisija nedavno pripravila končni osnutek delovnega dokumenta o oceni vplivov pristopa Leader na podeželska območja<sup>12</sup>. Prvi osnutek delovnega dokumenta je bil državam članicam predložen aprila 2010, ko so bila vmesna vrednotenja v začetni fazi. Navaja podrobnosti predlaganih metod in podatkovnih virov za oceno posameznih kazalnikov v zvezi z vprašanji vrednotenja, te pa niso odvisne od podatkov o spremljanju skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje, temveč uporabljajo druge metode za vrednotenje, npr. triangulacijo, raziskave, študije primera, ciljne skupine, multiplikacijsko analizo, nabore izpeljanih podatkov itd. Ta dokument o spremljanju bo omogočil prilagoditve v procesu spremljanja in vrednotenja.

Vendar pa obstajajo omejitve glede zahtev za zbiranje LAS. Razlike med strategijami ne dopuščajo zbiranja enakih informacij v vseh LAS, saj se lokalne strategije izvajajo v okviru lokalnega razvojnega postopka. Posamezno vrednotenje mora biti omejeno, da se upošteva razmerje med stroški in učinkovitostjo samega postopka vrednotenja.

<sup>12</sup> Glej opombo 3 odgovori Komisije.

#### 115.

Komisija se strinja, da je treba vse značilnosti pristopa Leader izvajati v čim večji meri, da se zagotovi največji možni učinek razvoja na območje, vendar poudarja, da ključni element pristopa Leader niso posamezni projekti, ki bi bili vzeti iz lokalnega okvira, temveč izvajanje celotne lokalne razvojne strategije.

Kot navaja Sodišče v svoji opredelitvi dodane vrednosti pristopa Leader, ta vključuje boljšo identifikacijo lokalnih potreb in rešitev, večjo vključenost s strani zainteresiranih strani in večje področje za inovacije. Poleg tega vključuje vzpostavitev lokalne zmogljivosti, ki vodi do povečanja lokalnih razvojnih dejavnosti, združevanje lokalnih virov, vzpostavitev mrež za vzajemno učenje in celosten pristop k obravnavanju zapletenih gospodarskih in družbenih vprašanj. Krepitev zmogljivosti je ključni element pri izvajanju pristopa Leader.



## ODGOVORI KOMISIJE

### 116.

Organizacije, ki so članice LAS, so predstavniške in aktivne lokalne organizacije podeželskega območja. Obvestilo Komisije o programu Leader+<sup>13</sup>, ki je bilo referenčni dokument za nacionalne in regionalne programe Leader+, v točki 12 navaja: „V lokalnih akcijskih skupinah morajo uravnoteženo in reprezentativno sodelovati partnerji iz raznih socialno-ekonomskih sektorjev zadevnega območja“. Med partnerje sodijo javni organi in partnerji iz civilne družbe. Ti so tudi glavni avtorji strategij in v večini primerov predstavljajo velik del prebivalstva na območju. Zato je običajno, da del projektov izvira iz teh organizacij članic. Članice LAS imajo lahko pomembno vlogo pri izvajanju lokalne razvojne strategije.

Kar zadeva sestavo partnerstva, je Komisija med pogajanja, ki so privedla do sprejetja programov razvoja podeželja za obdobje 2007–2013, preverjala, ali je vključeno načelo vsaj 50 % predstavnikov civilne družbe v partnerstvu, kot določa člen 62.1(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005. Ta zahteva velja za raven odločanja.

Kljub temu bo Komisija preučila možnost posodobitve veljavnih smernic, da ne bi prišlo do napačne interpretacije.

Poleg tega bo Komisija preučila možnost spodbujanja bolj odprte politike članstva na ravni LAS pri oblikovanju politike po letu 2013.

<sup>13</sup> Obvestilo Komisije državam članicam z dne 14. aprila 2000, ki navaja smernice za pobudo Skupnosti za razvoj podeželja (Leader+).

V zvezi z inovacijami ali interakcijo med različnimi sektorji se LAS spodbujajo k predložitvi inovativnih lokalnih razvojnih strategij, vendar pa so inovacije eno od več izbirnih meril LAS. Inovacije zato niso nujno prisotne v vseh podprtih projektih. Poleg tega ni realistično, da bi morala biti večina projektov Leader inovativnih.

Po mnenju Komisije je mogoče posamične projekte financirati v okviru programa Leader, če prispevajo k doseganju ciljev lokalne razvojne strategije. Glej tudi odgovore na odstavke 16, 21–22 ter 34–38.

### 117.

Osrednja vloga lokalnih razvojnih strategij pri izvajanju osi Leader se kaže v oblikovanju specifičnega ukrepa „izvajanje lokalnih razvojnih strategij“. Pri programu Leader+ je bil podoben primer pri njegovem „ukrepu 1: podpora integriranih ozemeljskih razvojnih strategij (pilotnih) na podlagi načela od spodaj navzgor“.

Pristop Leader se izvaja z lokalnimi razvojnimi strategijami, ki jih podpirajo ustrezni ukrepi. Države članice so odgovorne za kakovost izbranih lokalnih razvojnih strategij in za zagotovitev upoštevanja izvedbenih zahtev, med drugim za vrednotenje in spremljanje strategij.

Uspeh strategije je odvisen od vrednosti posamičnih sprejetih projektov. LAS so ključni akterji pri zagotavljanju kakovosti izbranih projektov na podlagi objektivnih meril, povezanih s splošnimi cilji strategije.

Države članice morajo sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev izvajanja osnovnih načel pristopa Leader in za doseganje ciljev lokalne razvojne strategije.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 118.

Komisija se strinja, da je prisotna potreba po visoki stopnji preglednosti, iz katere izhaja potreba po tem, da LAS lahko dokažejo dosledno upoštevanje ustreznih postopkov.

Komisija bo preučila možnost posodobitve „Vodnika za izvajanje osi Leader“ v smislu nadaljnje pojasnitve upoštevanja osnovnih načel izbire projektov (preglednost, enako obravnavanje, uporaba objektivnih izbirnih meril, poročila o odločitvah) na podlagi zbranih dobrih praks.

Članice LAS so predstavniške in aktivne lokalne organizacije podeželskega območja. Zato je normalno, da del projektov izvira iz teh organizacij. Izključitev teh projektov bi pomenila veliko oviro pri uspešnem izvajanju lokalne razvojne strategije.

Vendar pa morajo države članice zagotoviti, da ni navzkrižij interesov.

Glej tudi odgovore Komisije na odstavke od 56 do 61 in 117.

### 119.

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.

Ob upoštevanju raznovrstnih projektov Leader bo morda težko vnaprej presoditi dejavnike, kot je stopnja donosnosti, in hkrati zagotoviti doseganje zelenih rezultatov.

### 120.

Komisija ne meni, da so stroški izvajanja pristopa Leader nujno visoki.

Politika razvoja podeželja se izvaja v okviru deljenega upravljanja med Komisijo in državami članicami ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Izvajanje programa Leader dopolnjuje specifična obvezna značilnost, namreč da se bistveni del upravljaljskih nalog prenese na lokalno raven.

Naloge LAS niso dodatne ali podvojene naloge, temveč prenesene naloge, ki se ne izvajajo na programski ravni (nadzor, izbira projektov in plačila v določene programe razvoja podeželja).

V povprečju so upravni stroški omejeni in predstavljajo 15 % javne podpore lokalni razvojni strategiji. To je pod zgornjo mejo 20 % iz člena 38 Uredbe (ES) št. 1974/2006.

Ni dovolj dokazov o dodatnih zamudah, ki izhajajo iz metode Leader. V EU obstajajo različni izvedbeni modeli pristopa Leader, ki vključujejo dodatne naloge poleg osnovne naloge izbire projektov (odobritev projekta in/ali plačilo zahtevkov v 39 programih v trenutnem obdobju). Pri LAS s finančno in upravno avtonomijo so postopki v splošnem krajši.

Glej tudi odgovore Komisije na odstavke 7 in 64–71.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 121.

Komisija je glede izvajanja pristopa Leader v trenutnem programskem obdobju sprejela obsežen nabor ukrepov, katerih namen je nadalje spodbujati dobro prakso in dobro finančno poslovanje:

- opredelila je bistvena načela pristopa Leader v ustreznem pravnem okviru;
- izdala je navodila za fazo oblikovanja in odobritve programa v obliki „Vodnika za izvajanje osi Leader“;
- oblikovala je „ciljne skupine“ znotraj pododbora Leader v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja, katerih naloga je preučiti izvedbena vprašanja. Evropska mreža za razvoj podeželja nadaljuje z izmenjavo dosežkov, izkušenj in znanja med vsemi akterji, ki sodelujejo pri izvajanju pristopa Leader, kar je bila že prednostna naloga programov Leader II in Leader+ (takrat z Evropskimi observatoriji Leader II in Leader+).

Komisija in države članice (organ upravljanja in raven LAS) izvajajo v trenutnem obdobju obsežen pregled, da bi bilo mogoče boljše določiti vlogo LAS, vlogo okrepitev zmogljivosti, merila upravičenosti in jasnejšo porazdelitev nalog med organi upravljanja in LAS. Ta postopek se izvaja konstruktivno in kooperativno v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja (ciljne skupine pododbora Leader).

Poleg tega je Komisija opravila revizijo 37 od 73 programov Leader+ za programsko obdobje 2000–2006. Komisija opravlja revizijo ukrepov Leader+ in Leader v okviru svojega splošnega revizijskega programa, pri čemer upošteva specifična tveganja, po potrebi oblikuje priporočila in v utemeljenih primerih izvaja finančne popravke.

Okvir, v katerem se je izvajal oz. se izvaja pristop Leader, se je oblikoval od leta 2000 dalje, nenazadnje zaradi različnih načinov izvajanja v različnih obdobjih financiranja. To tudi pomeni, da so morale številne države članice svojo upravno strukturo prilagoditi izvajanju pristopa Leader.

Komisija bo še naprej dajala potrebne spodbude za izboljšanje izvajanja metode Leader ob upoštevanju vseh elementov, ki izkazujejo to potrebo.

Pristop Leader zahteva upravno sposobnost v okviru organov za obravnavanje specifičnosti metode. Države članice, ki so pristopile k EU po letu 2004, niso bile upravičene do ugodnosti treh programskih obdobj v okviru pobude Skupnosti. Komisija se zaveda pomanjkanja tovrstnih izkušenj: izobraževalni seminarji TAIEX (orodje za predpristopno tehnično pomoč) v zvezi z metodo Leader so bili organizirani za te manj izkušene države. Ukrepi Evropske mreže za razvoj podeželja bodo prav tako prispevali k izmenjavi izkušenj o potrebni upravni praksi pri izvajanju pristopa Leader.

Glej tudi odgovore Komisije na odstavke 72, 73, 91 in 113.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 122.

Komisija spremlja napredek pri izvajanju pristopa Leader v mnogih državah članicah, zato se ne more strinjati s sklepom Sodišča.

Nadalje je Komisija prepričana, da bodo v trenutnem programskem obdobju skupna prizadevanja z državami članicami glede obravnavanja težav in rešitev bistveno prispevala k nadaljnjem izboljšanju skupnega izvajanja pristopa Leader.

#### **Priporočilo 1**

- 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.
- b) Komisija bo zagotovila nadaljnje smernice v zvezi s tem v posodobitvi „Vodnika za izvajanje osi Leader“ še za trenutno programsko obdobje.
- 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.

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.

### 123.

Države članice morajo zagotoviti, da pri pristopu deljenega upravljanja ne pride do navzkrižja interesov. Postopki odločanja in izbirna merila, ki jih uporabljajo LAS, niso sestavni del programa, temveč del lokalnega izvajanja, ki ga oceni organ upravljanja ob izbiri LAS. Države članice lahko uvedejo tudi splošna pravila za vse LAS, ustanovljene na nacionalni ravni.

#### **Priporočilo 2**

Komisija se strinja s Sodiščem, da morajo za postopek odločanja veljati jasna pravila o navzkrižju interesov, ki jih je treba strogo upoštevati.

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.

Komisija bo tudi spodbujala dobre prakse z „Vodnikom za izvajanje osi Leader“ in bo pozvala države članice k zagotavljanju in preverjanju učinkovitih zaščitnih ukrepov.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 124.

„Upravno vključitev v glavne programe“ pristopa Leader je preučeval pododbor Leader Evropske mreže za razvoj podeželja. Predhodna poročila ciljnih skupin, vključno s priporočili, so bila predstavljena 20. maja 2010.

Konkretne dobre prakse in priporočila je bilo mogoče posredovati državam članicam s posodobitvijo „Vodnika za izvajanje osi Leader“.

#### **Priporočilo 3**

Spremembe programov razvoja podeželja z namenom izboljšanja izvajanja lokalnih strategij so vedno mogoče.

Poleg tega je mogoče revidirati „Vodnik za izvajanje osi Leader“, da se izboljšajo smernice za države članice glede financiranja (inovativnih) projektov, ki ne spadajo v zbirko ukrepov.

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 pododpora Leader Evropske mreže za razvoj podeželja.

### 125.

Komisija je dejavnosti v okviru osi Leader odobrila na podlagi pravnih zahtev v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005 in na podlagi strateških smernic Skupnosti, ki opredeljujejo prednostne naloge Skupnosti pri politiki razvoja podeželja.

V okviru odobritve programa 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 opredeliti dodatne upravljalvske elemente pristopa Leader. Glej odgovor na odstavek 91.

Podrobnosti izbirnega postopka lokalnih razvojnih strategij se opredelijo na ravni držav članic po načelu subsidiarnosti. LAS morajo izpolnjevati minimalne zahteve iz člena 62.1(a) Uredbe (ES) št. 1698/2005 za lokalno razvojno strategijo.

Poleg tega morajo lokalno razvojno strategijo odobriti države članice v lokalnem okviru specifičnega podeželskega območja.

#### **Priporočilo 4**

Vmesna poročila o oceni, 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.

Predvideno je zlasti zbiranje in širjenje dobre prakse o spremljanju na ravni LAS v okviru Evropske mreže za razvoj podeželja ter o vrednotenju v okviru Evropske evalvacijske mreže za razvoj podeželja.

#### **Priporočilo 5**

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 upravljavske elemente pristopa Leader.

#### **126.**

Vmesno vrednotenje programa Leader+ je potekalo na zgodnji stopnji izvajanja strategije LAS. Vendar pa bodo v naknadnem vrednotenju programa Leader+, ki se izvaja in bo proti koncu leta 2010 vključevalo tudi končno poročilo, obravnavana vprašanja o učinkovitosti in uspešnosti izdatkov itd. Normalno je, da se učinkovitost in uspešnost instrumentov politike ocenjujeta naknadno. To vrednotenje je del standardnega cikla vrednotenja politike.

Ustrezne informacije iz naknadnega vrednotenja programa Leader+ bodo zagotovile podlago za nadaljnje delo Komisije v zvezi s pristopom Leader.

Omejitve lokalnega razvoja je treba obravnavati z vidika identifikacije in širjenja ustreznih preprostih pravil in postopkov za ublažitev morebitnih tveganj in za zagotavljanje zanesljivega finančnega upravljanja.

#### **Priporočilo 6**

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 za Leader. Komisija je nedavno pripravila končni osnutek delovnega dokumenta o oceni vplivov programa Leader na podeželska območja.

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.







Evropsko računsko sodišče

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

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2010 – 100 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-897-3

doi:10.2865/37458



## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### **Brezplačne publikacije:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

### **Publikacije, ki so naprodaj:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Plačljive naročnine (na primer na Uradni list Evropske unije ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):**

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)).

LEADER JE PRISTOP ZA IZVAJANJE POLITIKE EU ZA RAZVOJ PODEŽELJA PREK LOKALNIH AKCIJSKIH SKUPIN (LAS). PRINAŠA POSEBNE STROŠKE IN TVEGANJA, VENDAR OBETA DODANO VREDNOST, KI NASTANE S SLEDENJEM PRISTOPU OD SPODAJ NAVZGOR IN PARTNERSKEMU PRISTOPU. V TEM POROČILU SODIŠČE NAVAJA, DA SO LAS IZVAJALE PRISTOP LEADER TAKO, DA SO BILE MOŽNOSTI ZA DODANO VREDNOST OMEJENE, IN PROJEKTOM DODELJEVALE DONACIJE BREZ USTREZNEGA UPOŠTEVANJA UČINKOVITOSTI. POSTOPKI NISO BILI VEDNO PREGLEDNI IN IZ NJIH NI BILO DOVOLJ RAZVIDNO, DA SO LAS ODLOČALE OBJEKTIVNO IN BREZ NAVZKRIŽJA INTERESOV. KOMISIJA ŠE NI DOKAZALA USPEŠNOSTI ALI UČINKOVITOSTI ODHODKOV, DODANE VREDNOSTI, USTVARJENE Z UPORABO PRISTOPA LEADER, OBSEGA, V KATEREM SO SE URESNIČILA ZNANA TVEGANJA, ALI DEJANSKIH STROŠKOV IZVAJANJA.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9207-897-3



9 789292 078973