



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Pobuda LEADER in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost

Olajšano lokalno sodelovanje, vendar le malo
dokazov o dodatnih koristih

Kazalo

POVZETEK (odstavki I–XI)	2
UVOD (odstavki 1–18)	3
OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP (odstavki 19–23).....	4
OPAŽANJA (odstavki 24–75)	4
SKLEPI IN PRIPOROČILA (odstavki 76–84).....	7
Priporočilo 1 – Celovito ovrednotiti stroške in koristi pobude LEADER.....	7
Priporočilo 2 – Oceniti pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost	8

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

POVZETEK (odstavki I–XI)

Skupni odgovor Komisije na povzetek:

V 30 letih od uvedbe se je metoda LEADER¹ izkazala kot ustrezna in je tudi še danes. Dodana vrednost pobude LEADER izhaja iz popolne izvedbe metode² in se kaže v dokazljivih koristih v smislu lokalnega upravljanja, izboljšane socialnega kapitala in izboljšanih rezultatov *projektov LEADER v primerjavi z izvajanjem zunaj pobude LEADER*.

Danes je v Evropski uniji in zunaj nje³ mreža 2 800 lokalnih akcijskih skupin v okviru pobude LEADER. Ta mreža zdaj šteje več deset tisoč članov lokalnih akcijskih skupin, kot so lokalni organi, socialna in gospodarska združenja, podeželska podjetja in državljani, ter doseže večino delov podeželske Evrope in posreduje pozitivno podobo EU.

Znatne naložbe EU v človeški in socialni kapital prek ustanavljanja in delovanja lokalnih akcijskih skupin in njihove mreže kažejo trajno zavezanost Komisije vse večjemu opolnomočenju na lokalni ravni in demokratični udeležbi v EU.

Financiranje, namenjeno delovanju lokalnih akcijskih skupin, je torej veliko širše od „upravnega stroška“, saj omogoča tudi neprecenljive naložbe v ljudi, animacijo in kolektivno učenje podeželskih območij. Te nematerialne koristi vključujejo tudi dragoceno delo na področju odnosov z javnostmi, ki se izvaja v okviru pobude LEADER s spodbujanjem financiranja razvoja podeželja v lokalnih podeželskih skupnostih in pomočjo številnim državljanom na podeželju, katerih kakovost življenja je pobuda izboljšala.

Ker je postopek upravljanja strategije participativen, se povečujeta tudi socialni in človeški kapital na lokalni ravni. V tem okviru se zahteva izmenjava informacij, gradi zaupanje, krepijo odnosi, opolnomočajo lokalni deležniki in – z usposabljanjem, pogajanji in mreženjem – povečujejo zmogljivosti ljudi.

Skupnosti LEADER se od samega začetka spodbuja k prilagajanju in učenju. Komisija je vlagala v nacionalne in regionalne mreže LEADER ter v mreženje na evropski ravni. To prispeva h krepitvi odpornosti in odzivanju na ključne prednostne naloge Komisije⁴, kot so okrevanje po pandemiji COVID-19, socialna vključenost in digitalna preobrazba.

Medtem ko dogodki v zadnjih letih hitro sledijo poglobljenemu analitičnemu delu, bo Komisija naredila več, da bi dokazala prispevek pobude LEADER k socialnemu kapitalu in lokalnemu

¹ Kratica „LEADER“ izhaja iz francoskega izraza „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“, kar pomeni „povezave med dejavnostmi za razvoj podeželskega gospodarstva“. Metoda LEADER omogoča lokalnim akcijskim skupinam (LAS), sestavljenim iz javnih in zasebnih družbenih in gospodarskih akterjev, da pripravijo in izvajajo svoje strategije na lokalni teritorialni ravni, spodbujajo inovacije na lokalni ravni ter se vključujejo v sodelovanje med ozemlji in mreženje.

² Dodana vrednost pobude LEADER izhaja iz polne uporabe metode LEADER (Smernice: Guidelines: Evaluation of LEADER/CLLD, Mreža EU za vrednotenje razvoja podeželja (2017), str. 21). Za izvajanje pobude sta ključnega pomena tudi animacija in podpora krepitvi zmogljivosti. To je potrdila nedavna študija za podporo vrednotenju o vplivu pobude LEADER na uravnotežen teritorialni razvoj (2022). (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en)

³ Pristop LEADER se izvaja tudi v nekaterih državah zunaj EU, kot so Turčija, Srbija, Severna Makedonija in Moldavija.

⁴ Sporočilo Evropski zeleni dogovor (COM(2019) 640 final); Sporočilo Strategija „od vil do vilic“ (COM(2020) 381 final); Sporočilo Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030 (COM(2020) 380 final); https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decadedigital-targets-2030_en 9 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-andinvestment/european-pillar-social-rights_en

upravljanju, vključno z mrežnimi učinki. Komisija bo olajšala razumevanje in metodologije za odražanje teh nematerialnih prednosti ter k temu spodbujala države članice.

EU vlaga v kakovost strategij lokalnega razvoja tako, da podpira njihovo pripravo, usposabljanje in druge ukrepe potencialnih lokalnih akcijskih skupin. Države članice organizirajo oceno kakovosti strategij v skladu z jasnimi merili. To omogoča sodelovanje in rast številnih ozemelj, vključno s tistimi, ki imajo v izhodišču nižjo osnovo socialnega kapitala.

Pobuda LEADER zajema ne le ekonomsko, temveč tudi socialno in okoljsko trajnostnost, zato je pomembna za vsa podeželska območja v EU.

Pobuda LEADER podpira projekte, ki temeljijo na strategijah lokalnega razvoja, o katerih se skupaj dogovorijo lokalni deležniki. Boljša kakovost ali boljši rezultati projektov LEADER se lahko kažejo na različne načine, ki neposredno izhajajo iz metode LEADER, kot so: inovativnost na lokalni ravni, bližina in aktivna animacija za vključevanje udeležencev, ki sicer ne bi sodelovali, več trajnostnosti, izkoriščanje edinstvenih teritorialnih prednosti, vključno z ustvarjalnimi in tradicionalnimi industrijami, podpora lokalni identiteti, zagotavljanje storitev skupnosti, povezave med projekti in udeleženci ter drugi vidiki. Nekateri projekti pokrivajo osnovne lokalne potrebe (zlasti v občinah s šibko davčno osnovo), ki so pogosto osnovni pogoj za druge razvojne dosežke in bi bile brez pobude LEADER izpolnjene pozneje ali pa sploh ne. Komisija bo spodbujala države članice, naj upravičene ukrepe v okviru pobude LEADER usmerijo na območja, kjer bi imela uporaba pristopa LEADER večjo dodano vrednost, hkrati pa bi ostalo dovolj prostora za odločitve od spodaj navzgor, ki bi ustrezale lokalnim potrebam in izbiram.

Poleg tega bi bila primerjava izvajanja pobude LEADER z drugimi modeli financiranja zapletena naloga, saj bi bilo treba ustrezno prepoznati nematerialne prispevke pobude LEADER na eni strani ter tveganja in stroške drugih shem financiranja na drugi strani.

Komisija tudi spodbuja države članice, naj pregledajo izvedbeni mehanizem ter se zlasti izognejo podvajanju funkcij lokalnih akcijskih skupin in povezanih institucij, da zmanjšajo upravno breme z uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov ter brezplačnih virov za več animacije in krepitve zmogljivosti.

Komisija bo v sodelovanju z državami članicami še naprej spodbujala boljšo uporabo metode LEADER v vseh lokalnih akcijskih skupinah in dokazala njeno dodano vrednost. Opažanja Evropskega računskega sodišča so koristen korak v tej smeri.

Komisija delno sprejema prvo priporočilo v zvezi z analizo stroškov in koristi pobude LEADER ter v celoti sprejema drugo priporočilo v zvezi z oceno pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

UVOD (odstavki 1–18)

Skupni odgovor Komisije na odstavke 1–16:

Lokalne akcijske skupine prinašajo neposredno vrednost lokalnim skupnostim. Njihove naloge vključujejo animacijo strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za lažjo izmenjavo med deležniki z namenom zagotavljanja informacij in spodbujanja strategije ter za podporo morebitnim upravičencem z namenom oblikovanja operacij in priprave vlog. Precej presegajo tisto, kar bi lahko šteli za „upravne stroške“, katerih zgornja meja 25 % v skladu s členom 35(1), točka (e), Uredbe (EU) št. 1303/2013 vključuje tudi navedene dejavnosti.

Države članice lahko zagotovijo dodatne smernice za vključujoča partnerstva, Komisija pa jih bo spodbujala, naj zagotovijo, da bodo partnerstva lokalnih akcijskih skupin vključujoča in zlasti, da mladi, ženske in manj privilegirane skupine sodelujejo v organih odločanja.

Pobuda LEADER zajema ne le ekonomsko, temveč tudi socialno in okoljsko trajnostnost, zato je pomembna za vsa podeželska območja v EU. Potrebe po socialni vključenosti ter prilagajanju na okoljske in podnebne spremembe niso omejene na območja s slabimi gospodarskimi rezultati.

To, da države članice cenijo pristop LEADER, se kaže v znatni dodelitvi sredstev, ki je precej nad z zakonom predpisano najnižjo vrednostjo za EKSRP, in prostovoljni uporabi drugih skladov ESI. Ukrep LEADER za programe razvoja podeželja EU27 za obdobje 2014–2022 znaša 6,4 %.

Ker je postopek upravljanja strategije participativen, se povečujeta tudi socialni in človeški kapital na lokalni ravni. V tem okviru se zahteva izmenjava informacij, gradi zaupanje, krepijo odnosi, opolnomočajo lokalni deležniki in – z usposabljanjem, pogajanji in mreženjem – povečujejo zmogljivosti ljudi.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP (odstavki 19–23)

Ni odgovorov Komisije.

OPAŽANJA (odstavki 24–75)

Skupni odgovor Komisije na odstavke 24–30:

Komisija meni, da lokalne akcijske skupine naredijo veliko več, kot le olajšujejo lokalno sodelovanje, financiranje njihovega delovanja pa odraža naložbe EU v človeški in socialni kapital na podeželju, četudi so postopki odobritve počasni.

Zgornja meja 25 %⁵ za tekoče stroške lokalnih akcijskih skupin izrecno vključuje animacijo ozemlja, omogočanje izmenjav med deležniki, informiranje, spodbujanje in podporo morebitnim prijaviteljem pri oblikovanju operacij ter upravljanje, spremljanje in vrednotenje strategij lokalnega razvoja.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 31–37:

EU zagotavlja pomembno podporo pripravi strategij lokalnega razvoja, da bi zagotovila njihovo kakovost. Takšna podpora zajema usposabljanje, strokovno podporo in posvetovanje z deležniki. Poleg tega države članice usmerjajo postopek z metodološkimi smernicami in drugimi sredstvi.

Komisija meni, da bi morale vse strategije lokalnega razvoja, ki se izberejo za izvajanje, izpolnjevati standarde kakovosti. Obveznost držav članic, da določijo merila kakovosti za izbor strategij lokalnega razvoja, je določena z zakonodajo.

Vendar pa določitev meril kakovosti za strategije lokalnega razvoja ne pomeni nujno, da bodo vedno obstajale strategije, ki jih bo treba zavrniti. To je odvisno od posamezne države članice. Obstaja potreba po „vključevanju“, da se različnim podeželskim območjem omogoči rast v smislu socialnega kapitala, in omrežjih.

⁵ Člen 35 Uredbe (EU) št. 1303/2013 jasno določa, da zgornja meja 25 % zajema: upravljanje strategije lokalnega razvoja ter animacijo, izmenjave med deležniki, informiranje in podporo morebitnim prijaviteljem pri pripravi operacij.

Čeprav so bile ocenjene vse strategije lokalnega razvoja, nekatere države članice, na primer Romunija, niso vzpostavile sistema za zagotavljanje minimalne ravni kakovosti. Slovaška in Grčija sta kot skupen standard kakovosti uporabili sistem preglednih meril z zahtevanim najmanjšim številom točk. Češka republika je opredelila nekatera pregledna merila, ki so obvezna za vse strategije, lokalne akcijske skupine pa so imele priložnost izboljšati svoje predložene strategije, preden so bile izbrane.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 45–53:

Komisija je in bo še naprej spodbujala države članice, naj v strateških načrtih SKP za obdobje 2023–2027 upravičene ukrepe v okviru pobude LEADER usmerijo na območja z dodano vrednostjo, hkrati pa ohranjajo potrebno prožnost, da se omogoči pristop od spodaj navzgor, ki ustreza lokalnim potrebam.

Komisija bo v ta namen okrepila spremljanje in izboljšala metodologijo za dokazovanje prispevka pobude LEADER k socialnemu kapitalu in lokalnemu upravljanju. Državam članicam se predlaga niz ustreznih kazalnikov spremljanja, ki vzpostavlja ravnovesje med ustreznostjo in enostavnostjo zbiranja podatkov.

Komisija se zaveda upravnega bremena lokalnih akcijskih skupin in usmerja države članice k skrbni prilagoditvi njihovih sistemov izvajanja, da se osredotočijo na ključne naloge lokalnih akcijskih skupin⁶, razjasnijo odgovornosti in se izognejo podvajanju nalog. Močno se spodbuja tudi uporaba poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov. To bi moralo lokalnim akcijskim skupinam omogočiti, da sprostijo sredstva za več animacije in krepitve zmogljivosti.

Nekaj tega dela se izvaja prek Evropske mreže za razvoj podeželja.

Komisija je prek službe za pomoč uporabnikom pri vrednotenju oblikovala smernice, organizirala delavnice na ravni EU in v državah članicah ter dejavnosti razširjanja za izboljšanje spremljanja in vrednotenja pobude LEADER ter zbiranja podatkov. Zato sta Komisija in služba za pomoč uporabnikom pri vrednotenju obsežno obravnavali vrednotenje pobude LEADER in spodbujali države članice, naj to vrednotenje izboljšajo.

Glede na najnovejše podatke iz letnih poročil o izvajanju je vrednotenje pobud LEADER izvedlo več držav članic. Izvedenih je bilo 85 vrednotenj pobude LEADER/lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Komisija v zvezi s prihodnjim vrednotenjem vpliva pobude LEADER na uravnotežen teritorialni razvoj poudarja, da se bodo pri vrednotenju upoštevala načela boljšega pravnega urejanja in da bo zajemalo pet meril vrednotenja⁷. Zato se pri vrednotenju ocenjuje merilo dodane vrednosti EU in ne dodane vrednosti pobude LEADER. Dodana vrednost EU obravnava vprašanje, ali in zakaj določena politika (LEADER) zagotavlja boljše rezultate, če se uporablja na ravni EU v primerjavi z drugimi ravmi upravljanja (nacionalna, regionalna), in ne, ali metoda LEADER daje rezultate v primerjavi z izvajanjem zunaj pobude LEADER (npr. primerjava podpore prek klasičnega ukrepa za razvoj podeželja od zgoraj navzdol).

Poleg tega Komisija poudarja, da dodana vrednost pobude LEADER ni obvezen, ampak priporočen pristop k ocenjevanju pobude LEADER v okviru postopka vrednotenja.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 54–56:

Komisija meni, da bi lahko številni projekti, ki jih je ocenilo Evropsko računsko sodišče, lokalnim skupnostim prinesli dodatne koristi, neposredno povezane z metodo LEADER. Te bi bilo mogoče ponazoriti na primer z inovativnostjo na lokalni ravni, sodelovanjem akterjev, vrednotenjem

⁶ Osnovne izključne funkcije lokalnih akcijskih skupin so naštet v členu 33(1) Uredbe (EU) 2021/1060.

⁷ Pet meril vrednotenja: uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodana vrednost EU.

edinstvenih teritorialnih prednosti, krepitvijo identitete skupnosti, podporo ustvarjalnemu ali tradicionalnemu poslovanju ali zagotavljanjem storitev, potrebnih na zadevnem območju. Sama raznolikost obsega in intenzivnost lokalnega sodelovanja pri številnih, večinoma manjših projektih, sta vidni tudi v projektih, ki jih je Evropsko računsko sodišče analiziralo v Prilogi III.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 57 in 58:

Če se projekti obravnavajo ločeno, se lahko zgodi, da ne vidimo širše slike. Nekatere strategije vključujejo projekte, ki izpolnjujejo bolj „osnovne“ potrebe, a so pomembni za celotno strategijo in bi se brez financiranja v okviru pobude LEADER uresničili veliko pozneje ali pa sploh ne.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 61–63:

Čeprav je vidik lokalnega upravljanja in socialnega kapitala morda težko oceniti (postopek zahteva vire in je večinoma kvalitativen), je mogoče nekatere metodologije prilagoditi in uporabiti. Komisija se bo s tem več ukvarjala v okviru mreženja in vrednotenja EU.

Tudi če bi bilo ocenjevanje povečanja socialnega kapitala morda zapleteno, obstaja soglasje, da je socialni kapital pomemben dejavnik rasti, ki prispeva k nižjim stroškom transakcij, boljši podpori pogodb, prevzemanju tveganj, inovativnosti, kolektivnemu učenju in socialnemu prilagajanju, kar pojasnjuje, zakaj mnoge države članice uporabljajo pobude LEADER za reševanje več družbenih izzivov, kot sta socialna vključenost in v zadnjem času okrevanje po pandemiji COVID-19.

Komisija podpira tudi projekte programa Obzorje 2020 za pripravo metodologij z namenom boljšega ocenjevanja družbenih vidikov. Projekti, kot so SIMRA, IMAJINE ali MATILDE, so namenjeni razvoju rešitev, ki se lahko uporabljajo za spremljanje in vrednotenje družbenih vidikov in lokalnega razvoja na podeželju, kar je mogoče uporabiti pri ocenjevanju dodane vrednosti pobude LEADER. Ti viri so bili vključeni tudi v banko znanja službe za pomoč pri vrednotenju, da bi državam članicam in strokovnjakom pomagali najti uporabna orodja za ocenjevanje pobude LEADER.

Da bi Komisija državam članicam in ocenjevalcem zagotovila informacije o potencialu takšnih projektov za vrednotenje, je prek službe za pomoč pri vrednotenju vzpostavila „banko znanja“, v kateri so se ti projekti analizirali, da bi se pojasnilo, kako so lahko njihovi rezultati koristni za vrednotenje SKP, vključno s socialno-ekonomskimi vidiki in lokalnim razvojem.

Komisija si je na podlagi spoznanj, pridobljenih iz sinteze letnega poročila o izvajanju, prek službe za pomoč pri vrednotenju prizadevala tudi izboljšati količinsko opredeljevanje prispevka pobude LEADER glede na naknadno vrednotenje sedanjih programov razvoja podeželja.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 64–75:

V skladu s členom 10 Uredbe (EU) št. 1303/2013 (uredba o skupnih določbah 2014–2020) določa strateška vodilna načela skupni strateški okvir. Vendar ta državam članicam ne sme naložiti dodatnih obveznosti, temveč bi moral olajšati načrtovanje programov.

Kar zadeva usklajevanje med odgovornimi organi držav članic, ima lahko strukturirano sodelovanje v strategiji lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, financirani iz več skladov, pozitiven vpliv (v smislu dostopa do financiranja, strokovnega znanja drugega sektorja, virov) v primerjavi s primerom, ko ni skupne strategije, na primer dostop do podpornih programov je lahko težaven, če so na različnih ravneh uprave.

SKLEPI IN PRIPOROČILA (odstavki 76–84)

Odgovori Komisije:

78. Zgornja meja 25 % zajema upravljanje strategij, animacijo, izmenjave med deležniki in pomoč morebitnim prijaviteljem pri oblikovanju operacij. Poleg tega participativna narava upravljanja strategije skupaj s poudarkom na učenju in mreženju krepi vlogo lokalnega prebivalstva in se lahko šteje za naložbo v lokalne skupnosti.

79. Kakovost strategij lokalnega razvoja se zagotavlja s številnimi mehanizmi, kot so podpora pri njihovi pripravi in merila za izbiro (vrednotenje kakovosti). EU finančno podpira pripravo strategij lokalnega razvoja glede na njihovo kakovost. Vsaka strategija se oceni, preden je izbrana. Pomembno je tudi vključevanje ozemelj z nižjo izhodiščno ravno (v smislu socialnega kapitala), da niso zapostavljena.

80. Komisija priznava, da je mogoč kompromis med kakovostjo projekta in upravno poenostavitvijo. Kakovost projekta se kaže v različnih značilnostih tako z vidika dokazovanja s strani nosilca projekta kot preverjanja, spremljanja in vrednotenja s strani upravnega sistema.

81. Komisija bo še naprej spodbujala države članice, naj zagotovijo, da bodo partnerstva lokalnih akcijskih skupin vključujoča in zlasti, da mladi, ženske in manj privilegirane skupine sodelujejo v organih odločanja. Tudi to se bo spremljalo.

82. Komisija si bo z državami članicami prizadevala za boljšo oceno in prikaz dodane vrednosti pristopa LEADER k socialnemu kapitalu in lokalnemu upravljanju. To bo potekalo s spremljanjem, metodologijami vrednotenja in mreženjem na ravni EU.

83. Številni projekti so bili podprti z animacijo, sodelovanjem med lokalnimi partnerji, inovacijami na lokalni ravni ali uporabo notranjih lokalnih virov, kar bi se lahko štelo za dodano vrednost pristopa LEADER.

84. Strukturirano sodelovanje v strategiji lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, financirani iz več skladov, ima lahko pozitiven vpliv (v smislu dostopa do financiranja, strokovnega znanja drugega sektorja, virov) v primerjavi s primerom, ko ni skupne strategije, na primer dostop do podpornih programov je lahko težaven, če so na različnih ravneh uprave.

Priporočilo 1 – Celovito ovrednotiti stroške in koristi pobude LEADER

Komisija delno sprejema priporočilo.

1.A Komisija sprejema priporočilo 1(a).

1.B Komisija sprejema priporočilo 1(b).

1.C Komisija delno sprejema priporočilo 1(c).

Kar zadeva pobudo LEADER v okviru SKP, Komisija v želji, da bi razvila svojo zmogljivost za ocenjevanje vključenosti organov odločanja pripravlja izvedbeni akt, s katerim se bo od držav članic zahtevalo, da poročajo o starosti in spolu članov.

Kljub temu Komisija ne sprejema sklicevanja na druge ciljne skupine, ker lahko ta analiza predstavlja resno težavo v smislu varstva osebnih podatkov in zbiranja podatkov.

Prav tako Komisija ne sprejema časovnega okvira, določenega do leta 2023. Če bo ta pravni akt sprejet, bodo podatki na voljo leta 2026.

1.D Komisija sprejema priporočilo 1(d).

1.E Komisija delno sprejema priporočilo 1(e).

To priporočilo bo izvedla v največji možni meri ob upoštevanju omejitev pri zbiranju podatkov in razlik pri opredelitvi zakonske naloge v državah članicah.

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

Komisija sprejema priporočilo.