



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

8

Številka: 003-01-1/2018/10
Ljubljana, 14. 5. 2018

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 7. seji 16. 5. 2018, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in na podlagi posveta z naslovom *Izvajanje lokalnega razvoja, ki ga izvaja skupnost (CLLD) danes in jutri* sprejel naslednji

SKLEP

Državni svet Republike Slovenije in Društvo za razvoj slovenskega podeželja sta 23. aprila 2018, na pobudo Društva za razvoj slovenskega podeželja in državnega svetnika Dušana Strnada, organizirala posvet z naslovom *Izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost (CLLD) danes in jutri*.

Glede na zaznane težave pri izvajanju programa »Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost« (program CLLD) je bil organiziran posvet z namenom, da pristojne institucije podajo poročilo o dejanskem stanju in predvidenih ukrepih, s katerimi se bo olajšalo izvajanje in pospešilo črpanje evropskih sredstev v sedanjem programskem obdobju. Posvet je bil namenjen tudi temu, da prispeva k pripravi enotnih stališč Slovenije o umestitvi programa CLLD v prihodnjo evropsko kmetijsko in kohezijsko politiko.

Posvet sta povezovala državni svetnik in župan Občine Ivančna Gorica Dušan Strnad in predsednik Društva za razvoj slovenskega podeželja Aleš Zidar, udeležence posveta je na začetku pozdravil vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič.

V uvodnem delu posveta so s svojimi uvodnimi prispevki sodelovali mag. Roman Medved iz Društva za razvoj slovenskega podeželja, državna sekretarka na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano mag. Tanja Strniša, generalni direktor Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja Benedikt Jeranko, generalni direktor Direktorata za regionalni razvoj Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo Marko Drogenik, župan Občine Ljubno Franjo Naraločnik, direktorica Razvojno informacijskega centra Slovenska Bistrica mag. Monika Kirbiš Rojs, Goran Šoster iz Evropskega partnerstva za razvoj podeželja PREPARE in poslanka Evropskega parlamenta Patricija Šulin.

V razpravi so mnenja podali Andrej Klemenc iz Občine Borovnica, državna sekretarka mag. Tanja Strniša, predsednik društva za razvoj slovenskega podeželja Aleš Zidar, Igor Ahačevčič z Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, direktor RRA Gorenjske Rok Šimenc, generalni direktor Agencije za kmetijske trge in

razvoj podeželja Benedikt Jeranko, direktor RRA Kozjansko Jure Raztočnik, generalni direktor Direktorata za regionalni razvoj Marko Drogenik in Alina Cunk-Perklič z Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Državni svet na podlagi uvodnih predstavitev in razprave na posvetu poziva Vlado, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencijo za kmetijske trge in razvoj, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Službo Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, da proučijo in na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) podajo pojasnila oziroma predloge rešitev na naslednje

z a k l j u č k e:

1. Zaradi pozitivnega vpliva na lokalni razvoj je nujno spodbujati in krepiti program CLLD, ki je dobrodošel in fleksibilen instrument in omogoča uresničevanje raznolikih projektov glede na potrebe lokalnega okolja in njenih prebivalcev ter dopolnjevanje financiranja več evropskih strukturnih skladov.
2. Vložiti je treba vse napore, da bodo razpoložljiva in odobrena sredstva vseh treh evropskih skladov sedanje finančne perspektive za izvajanje programa CLLD, ki pomembno prispeva k reševanju problemov in razvoju na lokalni ravni, v celoti počrpana in s tem doseženi zastavljeni cilji.
3. Skrajšati je treba roke za pregled operacij in potrditev projektov na največ 3 mesece na podukrepu 19.2. »Podpora za izvajanje operacij v okviru Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost«. V zvezi z zavrnitvijo vlog oz. večkratnimi pozivi za dopolnjevanje vlog zaradi napak velja opozoriti, da so napake različne in da manjše oz. birokratske napake (npr. napačno poročanje) ne bi smele vplivati na potrjevanje projekta.
4. Pregled in izplačila zahtevkov za podukrep 19.4. »Podpora za tekoče stroške in stroške za animacijo« je treba obravnavati prioritarno in omogočiti normalno delovanje lokalnih akcijskih skupin (LAS) tako z uvedbo delnega plačila zahtevka takoj po njegovi oddaji kot z obravnavo zahtevkov po datumu prispetja.
5. Vodilne partnerje LAS je treba seznaniti z internimi navodili, ki so podlaga za pregledovanje in potrjevanje operacij in zahtevkov podukrepov 19.2 in 19.4., ter pripraviti navodila, ki bodo nedvoumno zagotavljala pravilno pripravo vlog in zahtevkov.
6. Dolgotrajni postopki obravnave vlog in še posebej pregledovanja zahtevkov za izplačilo so nedopustni, saj si številni potencialni prijavitelji ne morejo privoščiti daljšega čakanja na odobritev vloge in zato odstopijo od projektov ali se enostavno več ne prijavljajo (npr. podjetnik ne more čakati eno leto na nakup stroja ali opreme z namenom tehnološke posodobitve proizvodnje).
7. Dosedanje spremembe Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014-2020 (Uredba CLLD) so sicer na splošno skrajšale postopek spreminjanja strategij lokalnega razvoja, vendar bi se lahko manjše spremembe, ki ne vplivajo na doseganje rezultatov strategij,

potrjevale hitreje in brez večmesečne procedure na organih upravljanja. Omogočiti je treba sprejemanje manjših sprememb strategij lokalnega razvoja brez dolgotrajnih postopkov npr. z izdajo soglasja Koordinacijskega odbora CLLD.

8. Pri pripravi strategij lokalnega razvoja so bile definicije upravičenih območij (ruralna naselja) za izvajanje operacij iz ESRR oblikovane teoretično in brez razumevanja dejanskega funkcioniranja lokalnega okolja. Na terenu zato prihaja do hudih vsebinskih nesmislov in posledično manj učinkovite porabe sredstev ter ogroženega celovitega uravnoteženega razvoja območja.
9. Vse lokalne akcijske skupine v Sloveniji se soočajo s problemom financiranja lastnega delovanja in ponekod se že razmišlja o njihovi ukinitvi, ker nimajo sredstev, da bi premostile čas do izplačila zahtevkov. S tega vidika tudi ni mogoče pričakovati administrativne okrepitev LAS, kar bi po oceni agencije pripomoglo k temeljitejši obravnavi projektov in s tem oddaji popolnejših vlog na agencijo.
10. Vse aktivnosti državne ravni za odpravo težav - spremembe Uredbe CLLD, spletni seminarji, e-novice - so dobrodošle in gredo v pravo smer, vendar so navodila preveč razpršena in nepregledna, poleg tega so pojasnila velikokrat prepozna. Ob razumevanju, da je treba navodila stalno dopolnjevati, morajo biti ta jasna in pravočasno posredovana.
11. Pozitivno se ocenjuje sprememba Uredbe CLLD, ki omogoča, da so pri izvedbi podukrepa 19.3 »Priprava in izvajanje dejavnosti sodelovanja lokalne akcijske skupine« poleg LAS upravičenci tudi člani LAS, saj je na ta način podukrep 19.3. lažje izvedljiv.
12. Nujno je treba izboljšati pretok informacij med vladnimi resorji, tudi med službami znotraj posameznih resorjev in med samimi zaposlenimi, ter namesto koordiniranja na birokratski ravni zagotavljati večjo operativnost in odzivnost pristojnih služb. Potreben je bolj korekten poslovni odnos med organi na državni in lokalni ravni. Prav tako je treba omogočiti, da je ob kadrovskih menjavah na ministrstvih/agenciji zagotovljeno korektno predajanje navodil (v pisni obliki) na nove uslužbenke, da se izognemo situacijam, ko novi uslužbenci dajejo prijaviteljem drugačna navodila od njihovih predhodnikov.
13. Prijavitelji projektov so usposobljeni za delo na evropskih projektih, zato bi bilo smiselno, da se jim glede na njihove izkušnje na terenu prisluhne.
14. Zaradi pravilne obravnave vlog na LAS je potrebna jasna definicija povezanih oseb, ki so sicer opredeljene v Zakonu o gospodarskih družbah, vendar je tolmačenje Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja drugačno.
15. Pravila in dinamika javnih pozivov za operacije podukrepa 19. 3. »Priprava in izvajanje dejavnosti sodelovanja lokalne akcijske skupine« naj se uskladijo in poveča obseg sredstev za ta namen.
16. V okviru razprave o večletnem finančnem okviru po 2020 mora Slovenija zavzeti bolj aktivno vlogo sooblikovalca in ne le sledilca predlogom EU, kar je bila njena

- dosedanja praksa. Pri sooblikovanju predlogov prihodnje EU mora odločneje zagovarjati stališča, ki ustrezajo njenim interesom in razvojnim potrebam (npr. razvoj ustrezne infrastrukture, ki je pogoj za razvoj novih delovnih mest in produktov).
17. Čim prej je treba začeti s pripravami na novo programsko obdobje, če se želimo izogniti sedanji izkušnji, ko smo že v četrtem letu izvajanja aktualnega finančnega obdobja, a smo praktično šele začeli z izvajanjem projektov.
 18. Na vladni ravni je treba oblikovati medresorsko/sektorsko delovno skupino za pripravo predloga enotnega stališča Slovenije k evropski finančni perspektivi 2021-2027, v katerem je treba oblikovati tudi predloge ukrepov za izvajanje programa CLLD po 2020 in zagovarjati poenostavitev obravnave vlog in zahtevkov za izplačila ter poenotenje pravil vseh vključenih evropskih skladov. Dosedanje administrativno zelo zahtevno izvajanje programa CLLD namreč dokazuje, da je treba na evropski ravni spodbuditi aktivnosti za vzpostavitev sistema z enostavnejšimi pravili, vsaj za manjše operacije, ki bodo olajšala delo tako upravičencem kot vključenim organom. V delovno skupino za pripravo ukrepov naj se kot partnerji vključijo tudi izvajalci oz. predstavniki nevladnih deležnikov s področja izvajanja evropske kohezijske in kmetijske politike (npr. LAS, združenj občin, itd.).
 19. Z vidika uresničevanja cilja programa CLLD, to je zagotavljanje in spodbujanje socialnega vključevanja ter zmanjševanja tveganja za določene skupine prebivalstva, je treba v izvajanje programa CLLD po 2020, poleg EKSRP, ESRR in ESPR, enakovredno vključiti tudi Evropski socialni sklad (ESS).
 20. Alokacija evropskih sredstev iz PRP za namen izvajanja programa CLLD naj se v prihodnjem programskem obdobju poveča iz 5 % na 15 %. V enaki nominalni višini naj prispevajo sredstva za izvajanje programa CLLD tudi ESPR, ESRR in ESS.
 21. Zdaj je sicer nerealno pričakovati, da bi še v tej finančni perspektivi spremenili sistem prijavljanja operacij, vendar bi morali pri pripravi na novo programsko obdobje slediti npr. dobri praksi e-prijavljanja projektov na področju teritorialnega sodelovanja (eMS informacijski sistem) in uvesti digitalno aplikacijo za elektronsko oddajanje vlog, ki bi omogočila poenotenje dokumentov in kvalitetnejšo pripravo projektov ter prispevala k znižanju stroškov prijav in lažjemu spremljanju izvajanja projektov.

Obrazložitev:

Splošne ugotovitve

- Program CLLD, ki se izvaja v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020 (PRP), predstavlja orodje pri spodbujanju celovitega in uravnoteženega razvoja lokalnih območij po pristopu »od spodaj navzgor«. Lokalnemu prebivalstvu omogoča, da z oblikovanjem lokalnih partnerstev oz. lokalnih akcijskih skupin aktivno odloča o prednostnih nalogah in razvojnih ciljeh lokalnega območja, vključno z viri financiranja za doseganje ciljev.

- V sedanjem programskem obdobju je za izvedbo programa CLLD skupno namenjenih 96.5 mio evrov nepovratnih sredstev iz treh evropskih strukturnih skladov: iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) 53.365.613,75 evrov, iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) 37.5 mio evrov in iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR) 6.666.667,00 evrov.
- Čeprav program CLLD finančno ni najbolj bogat program, je zaradi raznolikosti vključenih partnerjev, upravičencev, vodilnih partnerjev in organov upravljanja med bolj zahtevnimi programi.
- Kljub težavam pri njegovem izvajanju, predstavlja program CLLD nepogrešljiv instrument spodbujanja razvoja na lokalni ravni in ustvarjanja pogojev za uresničevanje razvojnih potreb ljudi.
- Na celotnem območju Slovenije je 37 lokalnih akcijskih skupin, ki delujejo v okviru pogodbenega partnerstva brez pravne subjektivitete, pri čemer pravno subjektiviteto (npr. davčna številka, TRR, sedež, itd) za njihovo delovanje zagotavlja vodilni partner. Po oceni Društva za razvoj slovenskega podeželja deluje okoli 2.500 članov (javni sektor, nevladni sektor, društva, podjetja, fizične osebe). V vsakem LAS deluje med 20 in 120 članov.
- Ob začetku programskega obdobja (2014 in 2015) so LAS pripravile strategije lokalnega razvoja, vendar se je njihovo potrjevanje zavleklo v leto 2016, ko so se začeli objavljati javni razpisi za izbiro projektov. LAS so izbrane projekte (postopek izbire in potrjevanja traja dva do štiri mesece) sredi 2017 poslali v potrditev na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja (agencija), kjer pa za večino od njih še ni bila sprejeta odločitev oz. izdane odločbe.
- Uredba CLLD se je trikrat spremenila. Sprejeta so bila navodila o upravičenih stroških za vse tri strukturne sklade. Izhajajo tudi mesečne e-novice z dodatnimi pojasnili. Obstaja forum z različnimi vprašanji in temami.

Težave/izzivi, s katerimi se soočajo na lokalni ravni:

- LAS morajo v skladu s pogodbami in odločbami do konca 2018 doseči cilje, ki so opredeljeni v strategijah lokalnega razvoja. Ker so postopki potrjevanja projektov predolgi, obstaja bojazen, da jih v zastavljenem roku ne bodo uresničili. Zato bo treba dopolnjevati strategije lokalnega razvoja in jih ponovno potrjevati, kar zahteva dodaten čas in napor, pri čemer so LAS že začeli objavljati nove javne pozive za projekte, ki jih bodo predvidoma jeseni poslali v potrditev na ministrstvo oz. agencijo.
- Predvsem v času javnih pozivov LAS in oddajanja vlog na agencijo ni bilo na voljo dovolj jasnih navodil, ki bi pripomogla k temeljitejši obravnavi vlog in oddajanju popolnejših vlog. Ker so informacije glede izvajanje programa CLLD (Uredba CLLD, navodila o upravičenih stroških, mesečne e-novice, forumi) preveč razpršene oz. nepregledne, imajo LAS še zmeraj težave s pripravo popolnih vlog.

- Zaradi dolgotrajnosti postopkov in birokratskih bremen pri prijavljanju in izvajanju projektov se pojavlja nezaupanje pri vzpostavitvi partnerstev. Glede na trenutne zamude pri potrjevanju projektov se pojavlja skrb, da se bodo LAS s podobnimi zamudami soočali tudi pri izplačilih zahtevkov za sofinanciranje odobrenih oz. realiziranih projektov.
- Ker se administrativna zahtevnost vodenja LAS povečuje (vodenje evidenc, zahtevnost internetnih aplikacij, dvojno (v elektronski in papirni obliki) oddajanje zahtevkov, različne zahteve in hitrost obdelave zahtevkov vodilnih skladov) je težko slediti pravilu, da se najmanj 50 % sredstev namenja animaciji (delu) na terenu. Ker se bodo sredstva razdeljevala do 2020, je do takrat animacija (delo) na terenu smiselna, po 2020 pa je vprašanje smiselnosti izvajanja animacije, ko morajo biti vsa sredstva že dodeljena.
- Težavo predstavlja dejstvo, da so pravila enaka za vse projekte, ne glede na njihovo finančno vrednost (npr. za 8.000 evrov ali za 300.000 evrov vreden projekt) ali njihovo vsebino (od mehkih vsebin do investicij).
- Vse LAS v Sloveniji se soočajo s problemom financiranja lastnega delovanja. Ne glede na tveganja so občine večkrat primorane sofinancirati delovanje LAS (tekočih stroškov in stroškov animacije), ki drugače ne bi preživele, ter zagotavljajo likvidnostna sredstva njihovim vodilnim partnerjem, ki na izplačila zahtevkov (iz podukrepa 19.4) čakajo tudi do enega leta. Zaradi zaostankov izplačil je ogroženo izvajanje potrjenih operacij sodelovanja (podukrep 19.3), kjer so upravičenci LAS.
- Veliko lokalnih akterjev oz. potencialnih prijaviteljev, v največji meri so to društva, nimajo sredstev za finančno izvedbo operacij in se posledično ne prijavljajo na javne razpise LAS, saj si ne upajo zaprositi za osebne kredite (banke zahtevajo, da mora kredit vzeti fizična oseba vodilnega partnerja). Taki potencialni prijavitelji pogosto upajo na finančno pomoč občin, kar pa je vprašljivo zaradi dvojnega financiranja in relativno majhnih proračunov glede na potrebe lokalnih območij.
- Občine se na javne razpise LAS praviloma ne prijavljajo kot samostojne inštitucije, ampak iščejo druge vire financiranja za izvedbo lastnih projektov, ki so v pretežni meri investicijske narave. Zaradi nedoseganja kriterijev Operativnih programov za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, ki najbolj prizadenejo majhne, podeželske občine, so le te primorane iskati dodatne vire in kažejo velik interes za razpisana sredstva LAS. To pa je dvorezen meč, saj s svojo kadrovsko močjo lahko prevladujejo pri črpanju teh sredstev.
- Težko je strateško načrtovati vsebine in izvajanje projektov, saj je vse odvisno predvsem od procesa odobritve projekta, pri čemer občine zaradi zamud težko načrtujejo proračun in načrte razvojnih programov.
- Nesmiselno je zbiranje treh ponudb že ob prijavi projekta, saj se cene lahko čez čas bistveno spremenijo. Prav tako je absurdno zbiranje ponudb za vinjete ali za letalske karte za potovanja čez dve leti. Včasih je bil postopek bolj realen: najprej se je projekt prijavil in po njegovi odobritvi oz. v okviru njegove izvedbe se je v fazi izbora izvajalca zbiralo ponudbe.

- Pojavlja se nevarnost, da se inštitucije na javne razpise LAS prijavljajo zaradi njihovega lastnega obstoja in ne zaradi vlaganj v razvoj območij in krepitev delovnih mest.
- Uredba CLLD sicer omogoča, da je vodenje LAS 100 % sofinancirano iz evropskih sredstev, ker pa DDV ni upravičen strošek, za vodilnega partnerja to ne pomeni 100 % sofinanciranja.

Pojasnila državne ravni

- Del težav izhaja iz dejstva, da so v novem sistemu izvajanja pristopa oz. programa CLLD vključeni trije skladi (EKSRP, ESRP in ESRR), ki imajo vsaka svoja lastna pravila, določena v evropski in nacionalni zakonodaji, zaradi česar morajo projekti, ki se prijavljajo na različne sklade, izpolnjevati različna pravila. Zaradi neenotnosti skladov je bila tudi priprava Uredbe CLLD zelo zahtevna in dolgotrajnejša, kot če bi se ukrep izvajal le v okviru EKSRP in ESRP, saj so bila potrebna usklajevanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano tudi z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Službo Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
- Izvajanje nadzora je v tej finančni perspektivi bistveno bolj zahtevno kot v preteklosti, saj mora agencija vloge obravnavati tako z vidika pravilnosti in zakonitosti kot tudi z vidika preprečevanja nepravilnosti (goljufij). To je administrativno zahteven postopek, ki je sicer nesorazmeren glede na relativno majhne finančne vrednosti operacij oz. projektov, vendar se ugotavlja, da dokler na nivoju EU ne bodo sprejete izjeme za manjše vrednosti, tudi na izvedbenem nivoju (lokalni in nacionalni ravni) ni mogoče odstopati od pravil.
- Agencija je pri obravnavi vlog za sofinanciranje operacij dolžna preveriti njihovo popolnost (pregled prilog) in vsebinsko ustreznost (pregled pogojev) ter upravičenost stroškov (preverjanje razumnosti predloženih stroškov). V praksi je veliko težav z datiranjem dokumentov, saj če je določeno, da morajo biti dokumenti datirani pred datumom oddaje vloge, so dokumenti, ki so sicer vsebinsko ustrezni, vendar datirani s kasnejšim datumom, prepozni in je zato vloga v tem smislu neustrezna. Poleg tega je treba za vsak strošek ugotoviti, ali je razumen. Pri kontrolah (tako na slovenskem kot evropskem nivoju) se žal večkrat izkaže, da je glede na vir sredstev zelo prisotno umetno navijanje cen. To se preverja po 58. členu Uredbe 1306/2013 in v okviru preprečevanja in boja proti nepravilnostim in goljufijam posebej preverja poslovanje s povezanimi osebami, o primerljivosti ponudb, itd.
- Osnovni način nadzora je predpisan na nivoju EKSRP in ga ni moč spregledati. Eno od pravil je, da nobeno izplačilo ne sme biti izvedeno, dokler predhodno niso izvedene vse predpisane in potrebne kontrole. S tega vidika postopka preverjanja oz. potrjevanja projektov ni mogoče časovno skrajševati.
- Novost predstavlja tudi dvostopenjski sistem potrjevanja operacij, ki tudi povzroča dolgotrajno čakanje (npr. eno leto) na odločitev: LAS objavi javni poziv in izbere vloge, ki jih pregleda in oceni, ter potrjene vloge/operacije pošlje (od objave poziva do posredovanja vloge naprej lahko traja nekaj mesecev) na obravnavo na organ, pristojen za obravnavo vlog (agencija, MGRT), ki izvede hkratni pregled popolnosti

in ustreznosti vlog ter pred odločitvijo o potrditvi/zavrnitvi po potrebi še pozove vlagatelje na dopolnitev in razjasnitev vloge. Postopki pozivanja, dopolnjevanja in razjasnjevanja vlog bistveno podaljšujejo postopek obravnave vlog, pri čemer je hitrost obdelave v veliki meri odvisna od kakovosti priprave oddanih vlog (v povprečju je vsaka vloga po pozivu agencije dopolnjvana 3x). Naloga LAS je, da temeljito preverijo vloge in zadržijo oz. ne spustijo formalno nepopolnih vlog. Če bi se tega LAS držale, bi bil postopek obravnave vlog na agenciji manj zahteven in krajši, ker bi se zmanjšalo število pozivov po dopolnitvah in dodatnih razjasnitvah.

- Ker je postopek priprave in obravnave vlog zahteven, je treba po oceni agencije na nivoju LAS sproti spremljati gradiva, ki jih objavlja agencija. Glede na administrativno zahteven postopek obravnave vlog CLLD in ob majhni možnosti poenostavitve postopka na ravni EU je bil dan tudi predlog, da se razmisli o okrepitvi posameznih LAS, ki bodo sposobne temeljitejše obravnave vlog in izbora popolnejših vlog in s tem omogočile skrajšanje postopka obravnave vlog na agenciji.
- Najpogostejše ugotovljene pomanjkljivosti pri pregledu popolnosti vlog na agenciji: pomanjkljivosti pri predložitvi treh primerljivih ponudb; neustrezno datiranje dokumentov (kasnejši datum); ne predložijo se kulturno-varstvena in naravovarstvena soglasja in/ali soglasja lastnikov; pomanjkljiva projektna dokumentacija pri naložbah v gradnjo (npr. ni priloženo gradbeno dovoljenje ali potrdilo UE, da gradbeno dovoljenje ni potrebno). Najpogostejše težave pri vsebinski obravnavi vlog: utemeljitev izbora najugodnejše ponudbe; ponudbe in kulturno-varstvena ter naravovarstvena soglasja so pridobljene po oddaji vlog na javni poziv LAS; uskladitev upravičenih stroškov na prijavnem obrazcu s ponudbami; usklajevanje terminskega plana.
- Nasprotuje se upoštevanju DDV kot upravičenega stroška. Po evropskih predpisih je DDV lahko upravičen strošek, če si ga upravičenec ne more poračunati. Nekateri partnerji LAS so zavezanci za DDV in nekateri niso. Zato bi se pri istih operacijah lahko zgodilo, da bi lahko nekaterim DDV šteli kot upravičen strošek, drugim pa ne. Če bi upoštevali predlog, da se med upravičene stroške uvrsti tudi DDV (za podukrep 19.4 »Podpora za tekoče stroške in stroške animacijo«), bi to bistveno podaljšalo obravnavo vlog. Namesto tega so se zato na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano odločili za upoštevanje maksimalno možnega deleža splošnih stroškov (15 % namesto 10%), kar je administrativno bolj vzdržen ukrep.
- Uvedba pavšalnih plačil, za katere se ocenjuje, da jih bo v prihodnje več, sicer pomembno odpravljajo številne težave, vendar ne smemo pozabiti, da poenostavljanje pravil tudi pomeni, da niso plačane vse vsebine, ampak zgolj splošne, medtem ko se specialne, lokalne izjeme ne.
- Medtem ko se danes za pristop CLLD namenja minimalni obseg sredstev, to je 5 % sredstev PRP, na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ocenjujejo, da je danes še prezgodaj razmišljati o povečanju sredstev za izvajanje programa CLLD (npr. na 15 % PRP) v obdobju po 2020, saj je treba najprej ugotoviti vsebino PRP, povezano z reševanjem okoljskih problemov. Verjetno ni realno pričakovati, da bi lahko povečali sredstva iz naslova EKSRP, bi pa lahko dodatna sredstva angažirali, če bi vključili še Evropski socialni sklad.

- Pri iskanju rešitev za boljše vodenje projektov na lokalni ravni, ki jih naslavlja program CLLD, bi lahko izhajali tudi iz dobrih praks na področju kmetijstva, kjer veliko strokovnih bremen za kmete pokrijejo kmetijsko-svetovalne službe pri KGZS, ki so strokovno usposobljene.

Ukrepi na državni ravni za izboljšave in reševanje težav

- Julija 2017 je bila spremenjena Uredba 809/2014, ki omogoča, da se razumnost upravičenih stroškov za operacije z upravičenimi stroški v višini do 5.000 evrov določi na podlagi zaprte finančne konstrukcije.
- Z namenom hitrejše obravnave vlog in zahtevkov se je agencija kadrovsko okrepila;
- Postopek obravnave vlog se je optimiziral: združitev postopka pregleda popolnosti in ustreznosti vloge (pošiljanje enega skupnega poziva na dopolnitev in uskladitev).
- Vzpostavljena je stalna komunikacija z LAS z namenom sprotnega reševanja težav.
- Z namenom prenosa znanja in krepitev kapacitet ter reševanja tekočih težav so bile organizirane delavnice na različne teme (predstavitev aplikacije za vnos vlog in zahtevkov, predstavitev sprememb uredbe CLLD, javnih razpisov, goljufije, napake pri pripravi vlog in zahtevkov, itd.) in individualni sestanki z LAS.
- Začele so izhajati e-novice (nasveti, pojasnila, obvestila).
- Novost predstavljajo spletni seminarji, prek katerih zainteresirani na izpostavljena vprašanja dobijo ustrezne odgovore. Prav tako so bila na spletnih straneh agencije objavljena navodila in vsa gradiva, pri čemer se agencija z novimi dokumenti odziva na napake, ki jih sproti odkriva pri obravnavi vlog. Če obstaja potreba po dodatnih izobraževanjih ali usposabljanjih oz. obstajajo odprta vprašanja in pobude, naj se jih naslovi na agencijo, ki lahko organizira dodatna izobraževanja po principu vprašanja-odgovori (odgovarjanje na postavljena vprašanja).
- S spremembo Uredbe CLLD decembra 2017 so se zmanjšale administrativna bremena za vlagatelje, upravičence in organe, pristojne za obravnavo vlog in zahtevkov, in sicer so se sprejele nekatere poenostavitve obračunavanja stroškov: za posamezen upravičen strošek v višini 2.000 evrov namesto treh ponudb zadostuje raziskava trga ter predložitev kataloga, cenika ali spletne ponudbe; za nekatere oblike stroškov (za katere je na trgu le en ponudnik, stroške zaposlenih pri vodilnem partnerju oz. stroške dela na projektu) ni treba predložiti tržno primerljivih ponudb treh ponudnikov ob vlogi oz. zahtevku; za prispevek v naravi ni treba zbrati treh ponudb; za podukrep 19.4 se uveljavlja standardni strošek na enoto za stroške dela zaposlenih pri vodilnem partnerju in obračunavanje posrednih stroškov v obliki pavšalne stopnje v višini 15 % stroškov zaposlenih; vsa potrebna soglasja je treba pridobiti pred dokončno potrditvijo operacij na strani LAS.

- Ker bo treba zaradi zamika izvajanja operacij spremeniti strategije lokalnega razvoja, se z zadnjo novelo Uredbe CLLD skrajšuje postopek obravnave sprememb strategij lokalnega razvoja in možnost vložitve sprememb dvakrat letno.
- Načrtuje se aplikacija za elektronsko oddajanje projektov iz programa CLLD.

Program CLLD v evropski perspektivi

- Program LAEDER, ki ga je nadomestil CLLD, se je začel v nekaterih državah Evropske unije izvajati že 1991 in predstavlja evropsko zgodbo o uspehu, saj daje ključen poudarek reševanju problemov v lokalnem okolju, kjer je to lažje kot v bolj oddaljenih centrih moči. Medtem ko je v začetnem obdobju delovalo 217 lokalnih akcijskih skupin, jih danes v vseh državah EU deluje okoli 3.000.
- Izkušnje držav, ki so v te programe vključene od začetka, kažejo, da je izvajanje teh programov iz enega programskega obdobja v drugo čedalje bolj oteženo.
- Medtem ko je večina držav v izvajanje CLLD vključila kombinacijo štirih skladov (EKSRP, ESRR, ESPR in ESS), je Slovenija edina, ki je izbrala kombinacijo EKSRP, ESRR in ESPR. Pričakuje se, da bo v naslednjem programskega obdobju tudi Slovenija del skupine držav, kjer bo možno črpati sredstva tudi iz ESS.
- Lokalne akcijske skupine na evropski ravni (anketa Evropske mreže za razvoj podeželja) kot najpomembnejše principe LEADER izpostavljajo pristop »od spodaj navzgor«, oblikovanje lokalnega javno-zasebnega partnerstva in strategij na lokalni ravni in nato še mreženje, medsektorski pristop in inovativni pristop. Lokalne akcijske skupine med možnostmi za izboljšanje programa na prvem mestu vidijo administrativno razbremenitev, temu sledijo poenostavljeni stroški in izboljšanje sodelovanja med akterji (horizontalno na nacionalni ravni – problematičnost podvrženosti različnih resorjev različnim strankarskim interesom, kar povzroča slabo sodelovanje) ter povečanje zaupanja med akterji (vertikalno med LAS, organom upravljanja in plačilno agencijo).
- Na evropski ravni se v različnih pobudah nakazujejo usmeritve in priporočila za novo programskega obdobje po 2020. Tartur deklaracija (prenovitev LEADER/CLLD po 2020) z vidika poenostavitve pravil in postopkov izpostavlja potrebo po poenotenju sistema izvajanja programa in pravil med skladi ter potrebo po izvajanju celotnega programa z enim samim organom upravljanja (ne glede na število evropskih skladov). Prav tako je poudarjena odločilna vloga LAS oz. lokalnih akterjev pri tem, kateri projekti oz. operacije bodo dobile vodilno vlogo v izvajanju lokalnih strategij. Tudi deklaracija Evropskega podeželskega parlamenta (ERP Venhorst Declaration) in mnenje Evropskega ekonomskega socialnega odbora (Vloga CLLD) poudarjata administrativno razbremenitev, povečanje sredstev za ta ukrep in krepitev lokalne ravni prek lokalnih akcijskih skupin. Vsa so skladna z izhodišči Deklaracije Cork 2.0 (Izboljšanje življenja na podeželju).

Pogled EU na programskega obdobje po 2020

- Po predstavitvi predloga večletnega finančnega okvira po 2020 in zakonodajnih aktov konec aprila in v začetku maja 2018, se bo junija začela razprava v Svetu Evropske unije.
- Po predvidenem odhodu Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske marca 2019 bo v prihodnje proračun EU na letni ravni manjši za okoli 13-14 milijard evrov, ki jih bo treba zapolniti. Obstaja več možnosti, od tega, da bi države članice vplačevale več, do tega, da bi zagotovile lastna sredstva za izvajanje politik. Medtem ko sedanji letni proračun EU predstavlja 1 % BDP, se po 2020 predvideva zvišanje, pri čemer Evropski parlament predlaga kot zgornjo mejo 1,3 % BDP.
- Predvideva se, da bo Slovenija v programskem obdobju 2021-2027 upravičena do manj kot 2 milijardi evrov, kar pomeni bistveno manj sredstev kot ji pripadajo v sedanji finančni perspektivi (3,2 milijardi evrov). Predvideva se, da razvitejša Zahodna kohezijska regija (dosega okoli 100 % povprečne razvitosti EU) ne bo več upravičena do kohezijskih sredstev, Vzhodna kohezijska regija (dosega okoli 83-86 % povprečne razvitosti EU) pa bi bila do teh sredstev še vedno upravičena.
- Evropski parlament se zavzema za ohranitev skupne kmetijske in ribiške ter kohezijske politike ter poenostavitev sistema proračuna EU in s tem olajšanje črpanja sredstev. Kohezijska politika mora postati glavna naložbena politika EU, ki bi pokrivala vse evropske regije in omogočala spoprijemanje z družbeno ekonomskimi izzivi ob hkratnem usmerjanju večine sredstev v najbolj ranljive regije. Pomembno je, da se financiranje kohezijske politike po 2020 ohrani na ravni finančne perspektive 2014–2020 v stalnih cenah. BDP bi moral ostati eden od meril za dodeljevanje sredstev kohezijske politike, pri čemer bi morali vključiti tudi socialne, okoljske in demografske kazalce, da bi bolj upoštevali nove vrste neenakosti med evropskimi regijami.
- Glede na pretekle izkušnje nerednega oz. zapoznelega izplačevanja iz proračuna EU in s tem težave pri izvajanju projektov in poplačilu izvajalcev, se Evropski parlament zavzema, da bi se v naslednji finančni perspektivi zamude pri izplačilih zmanjšale. Zaradi večje učinkovitosti načrtuje Evropska komisija poenostaviti in harmonizirati pravila o uporabi finančnih instrumentov. Predlaga se tudi, da se trije skladi kohezijske politike (ESRR, ESS in Kohezijski sklad) osredotočijo predvsem na zagotavljanje podpore za rast in konkurenčnost, raziskave in razvoj, digitalizacijo, industrijski prehod na mala in srednja podjetja, okoljsko trajnost, pravičen energetski prehod, zaposlovanje in ostale politike, ki so pomembne tako za delovanje EU kot držav članic.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

* * *

Predlog sklepa je pripravljen na podlagi Poročila Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.